Die Entwicklung des Zolltarifes der Bundesrepublik Deutschland bis zum EWG-Außentarif

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung des Doktorgrades einer
Hohen Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
(Wirtschaftswissenschaftliche Abteilung)
der Eberhard-Karls-Universität zu Tübingen

vorgelegt von

Peter Schade

aus Flensburg

1963

7511

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547601_0021

Meinem Vater

Die Entwicklung des Zolltarifes der Bundesrepublik Deutschland bis zum EWG-Außentarif

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung des Doktorgrades einer
Hohen Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
(Wirtschaftswissenschaftliche Abteilung)
der Eberhard-Karls-Universität zu Tübingen

vorgelegt von

Peter S c h a d e

aus Flensburg

1963

Dekan: Professor Dr. Dieter Pohmer

Erstberichterstatter: Professor Dr. Woldemar Koch

Zweitberichterstatter: Professor Dr. Norbert Kloten

Tag der mündlichen Prüfung: 18. Juli 1963

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Vorbemerkung	1
Teil A: Die ordnungspolitischen Grundlagen der westdeutschen Zolltarifpolitik	3 - 27
I Zur Einführung	3
1) Begriffsbestimmung	3
a) Der Zoll	3
b) Der Zolltarif	4
2) Die Zollpolitik	5
II Die wirtschaftliche Ausgangslage Westdeutschlands	7
1) Die deutsche Wirtschaft nach Kriegsende	7
2) Die Aufgaben der westdeutschen Wirtschaftspolitik nach der Währungsreform	8
III Die Grundsätze der neuen Wirtschaftsordnung	9
1) Die Abkehr vom klassischen Liberalismus	9
2) Die Ablehnung des planwirtschaftlichen Interventionismus	10
3) Der Ordoliberalismus als "dritter Weg"	10
4) Die Konzeption der "Sozialen Marktwirtschaft"	12
IV Die Aufgabe der Zollpolitik im Rahmen der Marktwirtschaft	
1) Die Wettbewerbssicherung	15
2) Die Konjunkturpolitik	16
3) Die Außenhandelspolitik	18
a) Die Merkmale liberaler Außenhandelspolitik	18
b) Die freihändlerischen Tendenzen in der westlichen Welt	18
c) Die Handelspolitik der Bundesrepublik	20
V Die Sonderstellung der deutschen Landwirtschaft	22
1) Die allgemeinen Bedingungen der agrarischen Produktion	22

Seite

2) Die Ausgangslage der westdeutschen Landwirtschaftspolitik 24
3) Das System der Marktregulierung 25
4) Die Folgerungen für die Agrarzollpolitik 26

VI Zusammenfassung 27

Teil B: Der deutsche Zolltarif bis 1951 28 - 54

I Die zollpolitische Situation nach Kriegsende 28

1) Der Zolltarif vom 25.12.1902 28
2) Die Zollpolitik der Besatzungsmächte 31

II Der Wiederbeginn der deutschen Zollpolitik 34

1) Die Vorarbeiten für den neuen Zolltarif 34
a) Brüsseler Studiengruppe 34
b) Zolltarifentwurf 35
c) Ermittlung der Zollsätze 37
d) Zollbelastungen 38

2) Wertzoll oder spezifischer Zoll 42
a) Der spezifische Zoll 42
b) Der Wertzoll 44

3) Der Beitritt der Bundesrepublik zum GATT 46
a) Die Havanna Charta 46
b) Die Zolltarifbestimmungen des GATT 48
c) Die Meistbegünstigung 49
d) Die Mängel von Torquay 51
e) Das Ergebnis von Torquay 52

Teil C: Die deutsche Zollpolitik von 1951 bis 1958 55 - 113

I Der Zolltarif vom 16. August 1951 55

1) Der Aufbau des Tarifwerkes 55
2) Die Arten der Zölle im neuen Zolltarif 60
a) Schutz- und Finanzzölle 60
b) Maß- und Doppelzölle 61
c) Staffelzölle 62
d) Mischzölle 63
e) Saisonzölle 64

Seite

3) Die Zollbelastung 65
4) Das Zolltarifgesetz 68
5) Das Gesetz über die Brüsseler Zollvereinbarungen 74
6) Die Wertverzollung

II Die ersten Zolltarifänderungen 78

1) Zollbegünstigungsliste und Zollvertrag mit der Schweiz 80
2) Zolltarifänderungen wegen der Bildung der Montanunion 80
3) Die Zollsatzänderungen bis zum Dezember 1953 82
4) Die Einführung des Gleitzolls 83
5) Die nächsten Zolltarifabreden 89

III Die großen Zollsenkungen 91

1) Die individuelle Zollsenkung vom März 1955 93
2) Die erste konjunkturpolitische Zollsenkung 94
3) Die zweite konjunkturpolitische Zollsenkung 96
4) Die Genfer Zollkonferenz des GATT 98
5) Die dritte konjunkturpolitische Zollsenkung 100
6) Die vierte konjunkturpolitische Zollsenkung 103
7) Die übrigen Zollsenkungen der Jahre 1956 und 1957 105

IV Die Umstellung auf den Tarif von 1958 106

1) Die neue Wertzollordnung 106
2) Das Brüsseler Zolltarifschema von 1955 107
3) Das neue Zolltarifgesetz 108
4) Die Zollsätze im 58er Tarif 109
5) Die Überleitungsverordnung 111
6) Die Zollsatzänderungen im Zolltarif von 1958 112

Teil D: Die Zollunion im Rahmen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 114 - 144

I Begriff und Merkmale der Zollunion 114

II Kurzer Überblick über die wichtigsten Bestimmungen der EWG 116

1) Vorgeschichte 116
2) Die Rechtsstellung der EWG 119
3) Die Zielsetzung der EWG 120
4) Die Politik der EWG 120
5) Die Organe der EWG 121

Seite

a) Die Versammlung 122
b) Der Rat 122
c) Die Kommission 123
d) Der Gerichtshof 123

III Die Verwirklichung der Zollunion 124

1) Die Übergangszeit 124
2) Der Abbau der Binnenzölle 124
a) Herabsetzungsmethode 124
b) Zeitfolge der Senkungen 127
c) Ausfuhrzölle 128
d) Finanzzölle 128
e) Mineralölprotokoll 130
f) Schutzklausel 131
3) Der Gemeinsame Außentarif 132
a) Außentarif und GATT 132
b) Aufstellungsregeln 133
c) Zeitfolge 138
d) Handhabung des Außentarifs 140
4) Die Zollkontingente 141
a) Gewährung von Zollkontingenten 141
b) Bananenkontingent 142
c) Landwirtschaftliche Kontingente 143

IV Das Zustimmungsgesetz zur EWG und EAG 143

Teil E: Die Zolltarifmaßnahmen während der ersten Übergangsstufe der EWG 145 - 191

I Der Zolltarif 1959 145

1) Das Zolltarifgesetz vom 23.12.1958 145
2) Die Zollsatzlage im Zolltarif 1959 146
a) Zollabbau 146
b) Finanzzölle 147
c) EAG- und EGKS-Waren 149
d) Sonstige Änderungen 149
3) Die Zolltarifänderungen von 1959/60 150

II Der Gemeinsame Außentarif 151

1) Die Arbeiten für den gemeinsamen Zolltarif 151
a) Waren der Liste G 153
b) Zollsicherungsverkehr 154

Seite

c) Finanzzölle 155
d) Spezifische Zölle und Mischzölle 155
e) Harmonisierung 156
f) Sonderfall Zeitungsdruckpapier 156
g) Genehmigung des Gemeinsamen Außentarifs 156

3) Die Zollbelastung 158
a) Untersuchung des Bundesfinanzministeriums 159
b) Untersuchung des Bundeswirtschaftsministeriums 161
c) Untersuchung der EWG 163
d) Gesamtbeurteilung 166

III Die Verkürzung der Übergangszeit 168

1) Der Beschluß des Ministerrats 169
2) Die neue Zeitenfolge 170
3) Die Wirkung der 20%-Reduktion 172

IV Der Zolltarif 1960 173

1) Die zweite Binnenzollsenkung 173
2) Die Änderungen im Zolltarif 1960 174

V Der Zolltarif 1961 175

1) Die Berechnung der neuen Außenzölle 176
a) Abrundungsregeln 176
b) Angleichungsregeln 177
c) Umwandlungsregeln 178
2) Der Aufbau des Tarifwerkes 183
3) Der Angleichungszoll 184
4) Die Änderungen im Zolltarif 1961 185

VI Der Zolltarif 1962 188

1) Der weitere Abbau der Binnenzölle 189
a) Zölle der Agrarwirtschaft 189
b) Zölle der gewerblichen Wirtschaft 189
2) Die Angleichung an den Außentarif 189
3) Das neue Zollgesetz 190

Teil F: Die Entwicklung der Zollerträge 192 - 203

Seite

I Die Entwicklung der Zollerträge und der Zollbelastung von 1952 bis 1962 192

1) Die Finanzzollerträge 192
2) Die Agrarzollerträge 194
3) Die Industriezollerträge 195
4) Die Gesamtzollerträge 196

II Die Entwicklung des Zollaufkommens im Vergleich zum Steueraufkommen seit 1872 198

1) Die Zollerträge bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges 201
2) Das Zoll- und Steueraufkommen nach 1949 201

Teil G: Die Auswirkungen der bisherigen Zolltarifmaßnahmen im Rahmen der EWG auf den Außenhandel der Bundesrepublik 204 - 225

I Die Entwicklung der Einfuhr 205

1) Die Einfuhrentwicklung aus OEEC/OECD-Ländern 206
2) Die Handelsentwicklung mit den wichtigsten Einfuhrländern 208
3) Die Anteile der OECD-Länder an der Gesamteinfuhr der Bundesrepublik 209
4) Die Entwicklung der Einfuhr aus den wichtigsten Ländergruppen 213
5) Der EWG-Anteil an der Gesamteinfuhrentwicklung seit 1960 215

II Die Entwicklung der Ausfuhr 216

1) Die Handelsentwicklung mit den wichtigsten Ausfuhrländern 217
2) Die Entwicklung der Ausfuhr nach den wichtigsten Ländergruppen 217
3) Der EWG-Anteil an der Gesamtausfuhrentwicklung seit 1950 221

III Zusammenfassende Beurteilung 222

1) Die Bedeutung der bisherigen Entwicklung 223
2) Ausblick 224

Anhänge

I : Auszug aus dem Zolltarif 1902
II : Auszug aus dem Zolltarif 1951
II A : Auszug aus der Ausfuhrzoll-Liste
III : Auszug aus dem Zolltarif 1958
IV : Auszug aus dem Zolltarif 1959
V : Auszug aus dem Zolltarif 1960
VI : Auszug aus dem Zolltarif 1961
VII : Auszug aus dem Zolltarif 1962
VIII : Auszug aus dem Gemeinsamen Außentarif der EWG
IX : Auszug aus der "Schonliste"
X : Auszug aus der "Liste A"
XI : Auszug aus der "Liste B"
XII : Auszug aus der "Liste C"
XIII : "Liste D"
XIV : "Liste E"
XV : Auszug aus der "Liste F"
XVI : Auszug aus der "Liste G"
XVII : Auszug aus der Liste gem. Art. 38 des EWG-Vertrages
XVIII : Beispiele für Zollsatzentwicklungen

Literaturverzeichnis

Bücher
Aufsätze
Zeitschriften und sonstige Quellen

VORBEMERKUNG

Die Geschichte der nationalen autonomen Zolltarifpolitik geht für die Bundesrepublik und andere europäische Länder unwiderruflich zu Ende. Jahrhundertelang war die Zollpolitik das wesentliche Instrument einer nationalen Außenhandelspolitik, die nun zunehmend durch eine supranationale Handelspolitik ersetzt wird.

Schon seit Jahrzehnten war der Spielraum eigenstaatlichen zollpolitischen Handelns durch multilaterale Abkommen (wie etwa das GATT) effektiv stark beschränkt; aber mit den "Römer Verträgen"[1] wird den Mitgliedstaaten - und damit der Bundesrepublik Deutschland - auch formal das Recht genommen, eine ausschließlich an nationalen Interessen ausgerichtete Zollpolitik zu treiben. Wahrscheinlich wird aber auch die Zollpolitik der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) nie die Bedeutung erlangen, wie sie die Zollpolitik während der Zeit der Nationalzölle besaß.

Die vorliegende Untersuchung befaßt sich mit der letzten Phase einer (teil-) deutschen nationalen Zolltarifpolitik von Kriegsende 1945 bis 1962. Es soll der Versuch unternommen werden, die Entwicklung des westdeutschen Zolltarifes bis zum gemeinsamen EWG-Außentarif empirisch darzustellen.

Das Thema der Arbeit erfordert eine strenge Beschränkung, um ihren Umfang nicht ins Uferlose auszudehnen. Das Thema "Zölle" kann sehr verschiedenartige Erkenntnisobjekte umfassen:

1. Zollrechtsfragen. - Dazu gehören die Zollgesetze und ihre Verfassungsmäßigkeit und ihr Gesetzgebungsweg. Zum materiellen Zollrecht gehören ferner die im Rahmen der Zollermächtigung erlassenen Verordnungen.

2. Zollverwaltungsfragen. - Darunter fallen Aufbau und Zuständigkeit der Zollverwaltung, angefangen vom Bundesminister der Finanzen bis zur kleinsten Grenzaufsichtsstelle.

---

1) Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft

3. Zollertragsfragen. - Das statistisch ermittelte Zollaufkommen bedarf der Interpretation hinsichtlich Höhe, Schwankung und Zusammensetzung.

4. Zollwirkungsfragen. - Diese schließen einmal die theoretischen Analysen über die Wirkung einer Zollsatzänderung ein und sind damit Bestandteil der allgemeinen Außenhandelstheorie, zum andern befassen sie sich mit den empirisch feststellbaren und festgestellten Reaktionen einer solchen Änderung. - Zollsatzänderungen können gleichzeitig wieder Gegenstand der Konjunktur-, Währungs- und Finanzpolitik sein.

Gegenüber dieser schier unübersehbaren Vielfalt von "Zollthemen" soll die Arbeit im wesentlichen auf die Darstellung der Entwicklung des deutschen Zolltarifs beschränkt werden.

Dabei wird es gelegentlich unumgänglich sein, eine eingehende Detaildarstellung zu geben, weil nur aus ihr die Veränderungen in der Zolltarifgestaltung ersichtlich werden.

Abweichend von dieser Themaabgrenzung soll der erste Teil die geschichtliche und ordnungspolitische Ausgangsstellung der westdeutschen Zollpolitik behandeln; in Teil F wird die Zolliertragsentwicklung dargestellt, und der letzte Teil befaßt sich mit einigen Außenhandelswirkungen, die sich aus der Abschaffung der Binnenzölle und dem Aufbau des Gemeinsamen Außentarifs ergeben haben.

Die vorliegende Arbeit behandelt die Zolltarifentwicklung der Bundesrepublik Deutschland. Staatsrechtlich stellt die Bundesrepublik mit der "DDR" ein einheitliches Zollgebiet dar; im Interzonenhandel werden deshalb auch keine Zölle erhoben. Für Auslandsware, die von der "DDR" in das Gebiet der Bundesrepublik gebracht wird, gilt der Einfuhrort in der "DDR" als der Ort, wo die Ware das deutsche Zollgebiet betreten hat. Damit entfällt eine Verzollung der Transportkosten von der "DDR" bis an die westdeutsche Zonengrenze. Der Geltungsbereich der bestehenden Zollvorschriften der Bundesrepublik erstreckt sich natürlich nur auf Westdeutschland.

TEIL A: DIE ORDNUNGSPOLITISCHEN GRUNDLAGEN DER WESTDEUTSCHEN ZOLLTARIFPOLITIK

I ZUR EINFÜHRUNG

1) Begriffsbestimmung

a) Der Zoll

Die Zölle gehören geschichtlich zu den ersten Abgaben, die an den jeweiligen Träger hoheitlicher Macht zu entrichten waren. Motivation und Form der Erhebung haben sich im Laufe der Zeit erheblich gewandelt. Als Wegezölle, Brückenzölle, Flußzölle und Geleitzölle stellten sie ursprünglich mehr eine Gebühr für die Nutzung der Straßen und die Gewährung von militärischem Schutz auf diesen Straßen dar. Erst im 19. Jahrhundert kam es in den meisten Kulturstaaten zur Ausbildung des herrschenden Typs des Gebietszolls, bei dessen Begriffsbestimmung die Tatsache der wirtschaftlichen Verwertung der Importgüter im Inland durch Weiterverarbeitung oder Verbrauch maßgebend ist.

In älteren Definitionen findet sich noch - fälschlicherweise - der Grenzübertritt als Kriterium für die Zolldefinition: "Zoll ist ... im engeren Sinne eine staatliche Abgabe, die von den hierzu eingesetzten Zollbehörden bei Überschreiten der Landesgrenze erhoben wird."[1] Die Tatsache, daß die heutigen Zölle praktisch nur noch Einfuhrzölle sind, für deren Erhebung der Übergang in den freien Warenverkehr der eigenen Volkswirtschaft maßgebend ist und nicht der Grenzübertritt, kommt in neueren Begriffsbestimmungen deutlich zum Ausdruck, z.B. bei Siegert: "Einfuhrzölle sind Abgaben, die von der Einfuhr aller oder bestimmter Waren in das Zollgebiet erhoben werden."[2]
Nach der Reichsabgabenordnung[3] fallen Zölle unter den Begriff der Steuer.

---

1) Walther Borgius "Zollpolitisches A-B-C Buch" München und Leipzig 1913, S. 85
2) Artikel "Zölle" in Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 2, 1956, S. 725
3) Reichsabgabenordnung § 1 Abs. 1, Ausgabe 1962

Eine den Zöllen in der Bundesrepublik adäquate Begriffbestimmung muß folgende Tatbestandsmerkmale enthalten:

1. Ein Zoll stellt eine nach einer Quantität (z.B. nach Gewicht) oder einem Wert berechnete Geldsumme dar.

2. Der Zollschuldpflichtige wird zur Abgabe dieses Betrages an die Staatskasse aufgrund der staatlichen Hoheitsfunktion gezwungen.

3. Die Zollschuld wird fällig beim Übergang der fremden Ware in den freien Verkehr der deutschen Wirtschaft.

4. Die Zollgrenze markiert das Zollgebiet, in das die zollbare Ware nach Zollabfertigung übergeht.

   In der Regel fällt die Zollgrenze mit der Staatsgrenze zusammen. Eine Ausnahme davon bilden die Zollanschlüsse (z.B. kl. Walsertal), die vorgeschobenen Zollstellen (z.B. Zollabfertigung im Hbhf. Basel) und die Zollausschlüsse, zu denen insbesondere die Freihäfen (z.B. Hamburg) gehören. - An der Küste wird die Zollgrenze - abweichend von der Staatsgrenze, die noch die Dreimeilenzone einschließt - durch die Strandlinie bestimmt.

So kann für unsere Zwecke der Zoll definiert werden als eine nach Maß, Zahl, Gewicht oder Wert der Auslandsware bestimmte, in einheimischer Währung zu leistende Abgabe an den Staat, die beim Übertritt der Ware in den freien Handelsverkehr[1] des durch die Zollgrenzen festgelegten Zollgebietes fällig wird.

b) Der Zolltarif

Ein Zolltarif ist ein systematisches Verzeichnis aller Zölle. Beim heutigen "Allzollsystem"[2] ist der Zolltarif ein lückenloser Tarif, d.h. er enthält alle Waren - auch die nicht zollbaren - und die dazu gehörenden Zollsätze mit Angabe ihrer Bewertungseinheit.

---

1) Ein Übergang in den freien Handelsverkehr liegt nicht vor bei:
   1. Zollbeförderung: Transport von Zollgut innerhalb des Zollgebiets;
   2. Zollagerung: Verwahrung von Zollgut;
   3. Zollveredlung: Bearbeitung für den Reexport;
   4. Zollverwendung: Zollsicherungsverkehre, Verwendung als Muster.

2) Heinrich Rittershausen "Internationale Handels- und Devisenpolitik" 2. Aufl., Ffm 1955, S. 121

Die Zollsätze eines Zolltarifs sollen horizontal und vertikal aufeinander abgestimmt sein. Werden z.B. die Fertigfabrikate hoch verzollt und die Rohstoffe "frei" belassen, so sind die Zwischenprodukte ansteigend mit den verschiedenen Zollsätzen zu belegen, damit nicht durch Import der Halbfabrikate der Zollschutz der Endfabrikate umgangen wird. Bei der Festlegung der Zollsätze einzelner Waren sind außerdem die Zollsätze der Substitutionsprodukte zu berücksichtigen. Ein Zolltarif kann deshalb auch als ein vom Gesetzgeber gewillkürtes Interdependenzsystem von Zollsätzen bezeichnet werden.

Gesetzlich ist der Zolltarif Bestandteil des Zolltarifgesetzes und ist veröffentlicht als Anlageband zum Gesetz. Davon zu unterscheiden ist der Gebrauchszolltarif, der eine Publikation des Bundesfinanzministeriums ist und für den Gebrauch der Zolldienststellen und der zollzahlenden Wirtschaft bestimmt ist.

2) Die Zollpolitik

Die Zollpolitik ist ein Teil der Außenhandelspolitik und damit Bestandteil der allgemeinen Wirtschaftspolitik. - Die Zolltarifpolitik ist die Zollpolitik i.e.S., d.h. sie ist im Grunde genommen eine Zollsatzpolitik. Unter Zollpolitik i.w.S. versteht man die Zolltarifpolitik einschließlich der Zollkontingentspolitik und die rechtliche Regelung des Zollwesens wie Abfertigungsbestimmungen, Zollverkehrsbestimmungen, Festlegung der Zollgrenze u.a.m. -

Die Zolltarifpolitik Deutschlands wurde bei der Reichsgründung 1871 durch die unglücklichen Finanzbestimmungen des Art. 70 der Reichsverfassung geprägt, die dem Reich außer den Matrikularbeiträgen vor allem die Einnahmen aus den Zöllen und Verbrauchsteuern zuwiesen. So bildeten die Zölle den Haupteinnahmeposten des Reiches (siehe S. 203), was dazu beitrug, daß Deutschland nur eine kurze Periode einer freihändlerischen Zollpolitik erlebte. Der Zolltarif des Zollvereins, der bei der Reichsgründung übernommen wurde, sah nur wenige niedrige Zölle vor, die wichtigsten Agrarpositionen waren frei. Mit dem wirtschaftlichen Aufschwung wurde Deutschland zu einem Exportland für Maschinen, so daß auch an den Eisenzöllen kein Interesse mehr bestand, sie wurden in den nächsten Jahren aufgehoben.[1] Das Deutsche Reich war auf dem Wege zu einem reinen Finanzzolltarif.

1) Wilhelm Gerloff "Die Finanz- und Zollpolitik des Deutschen Reiches", Jena 1913, S. 117 f.

Mit dem Jahre 1878/79 vollzog sich ein Umschwung. Deutschland wurde zu einem Getreideimportland, und damit hatte die im Reichstag stark vertretene Landwirtschaft ein Interesse, wieder Getreidezölle einzuführen. Bismarcks finanzzöllnerische Absichten verbanden sich mit den Schutzzollinteressen aus der Landwirtschaft, zu denen sich im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Rezession die Zollinteressen der Industrie gesellten. Mit der Annahme des - allerdings mäßigen - Tarifs von 1879 endete die Freihandelsära Deutschlands.

> "Der große Schritt, die entscheidende Schwenkung in der deutschen Handelspolitik war vollzogen." Es war "das größte innerpolitische Ereignis in der Geschichte des neuen Deutschen Reiches, das zugleich wie kein zweites die wirtschaftspolitischen Verhältnisse Europas beeinflußte....."[1)]

In den folgenden Jahren hielt die Tendenz: "Abkehr vom Freihandel und Übergang zum allseitigen Schutz der nationalen Arbeit" unvermindert an.[2)] - Erst mit dem Abgang Bismarcks schien sich unter Caprivi eine Wendung anzubahnen, als Deutschland eine Reihe von Handelsverträgen mit Meistbegünstigungsklausel auf der Basis wesentlich niedrigerer Zollsätze abschloß.[3)] Aber das Auslaufen der 1891 meist auf die Dauer von 12 Jahren abgeschlossenen Meistbegünstigungsverträge wurde dazu benutzt, einen autonomen Doppeltarif als "ausgesprochen schutzzöllnerischen Tarif"[4)] mit neuem Tarifschema aufzustellen. Auch die in der Folge unter Bülow abgeschlossenen Handelsverträge vermochten daran nichts zu ändern, da vor allem die höheren landwirtschaftlichen Zölle nicht angetastet wurden.

Nach dem ersten Weltkrieg versuchte Deutschland von 1925 an, den Anschluß an die Weltwirtschaft wiederzugewinnen. Das geschah vor allem durch den Abschluß von Handelsverträgen, die Deutschland über die Meistbegünstigungsklausel die Gleichberechtigung zurückgaben. Zwar wurde an den Zollsätzen nicht viel geändert, aber es schien doch wenigstens die Absicht zu bestehen, wieder eine Zolltarifpolitik zu betreiben, die auf

---

1) Wilhelm Gerloff a.O. S. 165
2) Wilhelm Gerloff a.O. S. 199
3) Walter Lotz "Die Handelspolitik des Deutschen Reiches unter Graf Caprivi und Fürst Hohenlohe" in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, 1901, Bd.3
4) Wilhelm Gerloff a.O. S. 383

eine Senkung des Zollniveaus gerichtet war. Die Weltwirtschaftskrise und die mit ihr und durch sie ausgelösten politischen Folgen zerschlugen diese Hoffnungen.

Von 1930 an ging die Bedeutung der Zolltarifpolitik in den meisten Staaten, besonders in Europa, laufend zurück. Regulierte Inlandspreise, auf die die Preise der importierten Weltmarktgüter hinauf- oder hinuntergeschleust wurden, machten die Preisbelastung durch Zölle zu einer formalen Angelegenheit. Devisenbewirtschaftung und Einfuhrkontingentierungen schlossen den Binnenmarkt vom Ausland stärker ab, als es der prohibitivste Zolltarif je getan hatte. Der Außenhandel wurde mehr und mehr staatlich organisiert, besonders in Deutschland, und nahm in Sowiet-Rußland die Gestalt eines reinen Außenhandelsmonopols an. Im Krieg schließlich wurde eine Zolltarifpolitik völlig unnötig.

II DIE WIRTSCHAFTLICHE AUSGANGSLAGE WEST-DEUTSCHLANDS

1) Die deutsche Wirtschaft nach Kriegsende

Nach dem Zusammenbruch des "Dritten Reiches" befand sich die deutsche Volkswirtschaft in einem Zustand nahezu völliger Desorganisation. Die Schäden des Krieges machten sich durch Zonentrennung, Demontagen, Verlust der agrarischen Ostgebiete, Willkürakte der Besatzungsmächte noch schärfer bemerkbar. Das Bewirtschaftungssystem funktionierte kaum noch, nur in der Lebensmittelrationierung konnte die Bevölkerung mit einer gewissen Versorgung rechnen, deren Ernährungswert allerdings fast regelmäßig unter dem medizinisch als physiologisches Existenzminimum angesehenen Kaloriengehalt lag.

> Das quantitative Ausmaß der wirtschaftlichen Substanzverluste infolge Kriegs- und Nachkriegszeit wird aus dem umfangreichen Zahlenmaterial des Harmssen-Gutachtens sichtbar.[1)]

1) G.W. Harmssen "Reparationen, Sozialprodukt, Lebensstandard - Versuch einer Wirtschaftsbilanz", Bremen 1948

2) Die Aufgaben der westdeutschen Wirtschaftspolitik nach der Währungsreform

Die Währungsreform war zwar die unabdingbare Voraussetzung für einen wirtschaftlichen Wiederaufbau, aber sie war nicht die bewirkende Ursache. Mit der Geldumstellung mußte zugleich die Wiederherstellung des Marktmechanismus erfolgen, wenn Privatinitiative und Leistungswille freigesetzt werden sollten.

> "Die Währungsreform ist nur sinnvoll, wenn eine grundsätzliche Änderung der bisherigen Wirtschaftslenkung mit ihr verbunden wird."[1)]

Demgemäß wurde die Aufhebung des Preisstops für notwendig erachtet, damit die Preise wieder den Knappheitsrelationen des Gütermarktes entsprechen konnten.

Bei der nunmehr zu verfolgenden Wirtschaftspolitik standen zwei Ziele im Vordergrund:

1. Rasche Eingliederung des erwerbsfähigen und erwerbswilligen Teiles der aus den Ostgebieten und der Sowjetzone nach Westdeutschland geflüchteten rd. 10 Mill. Deutschen.

2. Beträchtliche Vermehrung der westdeutschen Ausfuhr, die vor der Währungsreform monatsdurchschnittlich nur ca. 5 % der - ohnedies schon geringen - deutschen Ausfuhr von 1936 betrug.[2)]

   Die Erhöhung der Ausfuhr war einmal notwendig, um die für die Produktionssteigerung - und damit auch für die Exporte - notwendigen Rohstoffe importieren zu können. Zum anderen konnte die stark anwachsende Bevölkerung Westdeutschlands nur durch erhebliche Ernährungseinfuhren ausreichend versorgt werden. Mit dem allmählichen Auslaufen der alliierten Hilfe, insbesondere der amerikanischen ERP-Lieferungen, wurde die Beschaffung der für die Importe notwendigen Devisen noch dringlicher.

---

1) Der Wissenschaftliche Beirat bei der Verwaltung für Wirtschaft des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, Gutachten 1948 bis Mai 1950, S. 25

2) F.W. Meyer "Der Außenhandel Westdeutschlands" in: Wirtschaft ohne Wunder, Zürich 1953, S. 267 f.

Eine protektionistische Handelspolitik oder gar ein Autarkiestreben wäre unter diesen obwaltenden Umständen geradezu selbstmörderisch gewesen. Die gegenüber der Vorkriegszeit noch gestiegene außenwirtschaftliche Abhängigkeit verlangte zwingend eine liberale Handelspolitik!

III DIE GRUNDSÄTZE DER NEUEN WIRTSCHAFTSORDNUNG

Gleichzeitig mit der Währungsreform wurde der Versuch unternommen, eine neue Wirtschaftsordnung zu etablieren. Unter einer Wirtschaftsordnung ist die rechtliche Regelung des arbeitsteiligen Zusammenwirkens der Wirtschaftssubjekte bei der Güterbeschaffung zu verstehen.[1] Nach den Erfahrungen der letzten 50 Jahre war es selbstevident, daß weder eine Rückkehr zur Politik des "Laissez-faire" noch eine Fortsetzung der bisherigen zentralverwaltungswirtschaftlichen Methoden möglich war.

1) Die Abkehr vom klassischen Liberalismus

Die Wirtschaftsordnung des "Paläoliberalismus"[2] hatte selbst in den Augen der liberalen Anhänger versagt. Mit Recht weist Ritschl[3] darauf hin, daß gerade die neoliberale Lehre mit großer Gründlichkeit nachgewiesen hat, in welchem Maße die kapitalistische Marktwirtschaft mehr und mehr monopolistisch durchsetzt wurde und damit ihrer Selbststeuerungsmöglichkeiten beraubt wurde. Im Glauben an eine "ordre naturel" hatte man die "freie Wirtschaft" - vom Staat möglichst unabhängig - sich selbst überlassen. Die Folge dieser Harmonievorstellung war eine Passivität des Staates in allen Bereichen, die eine positive Ordnung wirtschaftlicher Prozesse erheischten. Sofern aber der Staat wirtschaftlich aktiv wurde, waren seine Eingriffe konzeptionslos, zusammenhangslos, "punktuell"[4] und

1) Nach A. Amonn "Wirtschaftsordnung und Wirtschaftszustand" in: Vollbeschäftigung, Inflation und Planwirtschaft, Zürich 1951, S. 16
2) Alexander Rüstow "Paläoliberalismus, Kommunismus und Neoliberalismus" in: Festgabe für Alfred Müller-Armack, Berlin 1961, S. 61
3) Hans Ritschl "Die Grundlagen der Wirtschaftsordnung", Tübingen 1954, S. 145
4) Walter Eucken "Die Wettbewerbsordnung und ihre Verwirklichung" in: ORDO Bd. 2, S. 29

damit nicht geeignet, den störungsfreien Ablauf des Wirtschaftsprozesses zu sichern.

2) Die Ablehnung des planwirtschaftlichen Interventionismus

Noch um einige Grade schärfer wurde von den Anhängern der liberalen Renaissance die angestrebte Wirtschaftsordnung von der Konzeption der Zentralverwaltungswirtschaft abgegrenzt. In ihrer Form als "reine Befehlswirtschaft"[1] hatte die Planwirtschaft bei der Währungsreform wohl kaum einen Anhänger, aber auch in der abgeschwächten Spielart eines Interventionismus, der nicht Halt macht vor direkten Eingriffen in den Preisapparat, wurde die staatlich gelenkte Wirtschaft abgelehnt. Sie unterliegt einem Gesetz der zunehmenden Planung. Marktkonträre Eingriffe nehmen dem Geld die Wertmaßfunktion, erfordern deshalb bald auch Planung von Produktion und ein Zuteilungssystem für den Absatz. Der Staat muß immer mehr wirtschaftliche Steuerungsaufgaben übernehmen und benötigt dafür ständig mehr politische Macht. Die Planwirtschaft ist damit ein "Weg zur Knechtschaft" (Hayek), deshalb werden alle nicht verkehrswirtschaftlich orientierten Wirtschaftsordnungen von Röpke[2] pauschal als "Kollektivismus" bezeichnet. Auch wenn dieses Verdammungsurteil von der Mehrzahl der Nationalökonomen nicht oder nur differenziert geteilt wurde, so ist es für die politische Willensbildung in der Bundesrepublik nicht ohne Einfluß geblieben.

> Es sei gestattet, in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, daß nach der Währungsreform im sozialpsychologischen Meinungsbildungsprozeß der Begriff "Planwirtschaft" weitgehend mit Hunger, Not und Armut usw. gleichgesetzt wurde. Von einigen politischen Parteien ist diese Identitätsvorstellung propagandistisch bewußt - und mit beträchtlichem Erfolg - gezüchtet worden.

3) Der Ordoliberalismus als "dritter Weg"

Der Neoliberalismus ist begrifflich nicht synonym mit dem Ordoliberalismus. Unter neoliberaler Richtung kann ganz allgemein die damals international

---

1) Leonhard Miksch "Zur Theorie des Gleichgewichts" in: ORDO Bd. 1, S. 175

2) Wilhelm Röpke "Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart" 4. Aufl., Zürich 1942, S. 43

verbreitete Tendenz verstanden werden, sozialliberale oder liberalrevisionistische Vorstellungen in die konkrete Wirtschaftsordnung umzusetzen. Der Ordoliberalismus[1] kennzeichnet die Lehren der sog. Freiburger Schule, wie sie durch Eucken, Böhm, Miksch und - mit kleineren Abweichungen - von Röpke, Rüstow und Hayek erarbeitet wurden.

Der Ordoliberalismus hat die theoretisch geschlossenste Konzeption des modernen Liberalismus und hat auf die deutsche Wirtschaftspolitik, besonders in den ersten Jahren nach der Währungsreform, den stärksten Einfluß gehabt. Dieser Liberalismus begreift sich selbst als "dritter Weg"[2], der "... die Nachteile sowohl des Kapitalismus als auch des Sozialismus vermeidet", so daß nicht die "bange Wahl zwischen Kapitalismus und Kollektivismus" besteht.[3]

Der Ordoliberalismus basiert nach Eucken auf sieben "konstituierenden Prinzipien", zu denen als wichtigstes das Preissystem der vollständigen Konkurrenz gehört.[4] Diese Prinzipien bilden den ordnungspolitischen Rahmen, innerhalb dessen die Wirtschaftspolitik von vier "regulierenden Prinzipien" ihre Aufgabenstellung erhält.[5] Die wichtigste wirtschaftspolitische Aufgabe des Staates ist die Schaffung und Sicherung des Wettbewerbes. Die Konkurrenz ist nicht a priori von selbst gegeben, sondern etwas "Machbares", eine "staatliche Veranstaltung".[6] Die grundsätzlich konkurrenzwirtschaftlich aufzubauende Wirtschaftsordnung wird damit zu einer rechtsschöpferischen Leistung und ist nicht das Produkt einer nach wirtschaftlichen Gesetzen sich "automatisch" ergebenden Harmonie.

Der Ordoliberalismus hält an der Vorstellung einer grundsätzlich zum Gesamtgleichgewicht tendierenden Volkswirtschaft fest, sofern nur der Staat die Möglichkeit schafft, daß sich die Tendenzen zum individuellen Gleichgewicht durchsetzen können.

---

1) Die Bezeichnung wurde übernommen von Hero Moeller, "Liberalismus" in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 162, Mai 1950, S. 214
2) Der Ausdruck "dritter Weg" stammt von F. Oppenheimer
3) Alexander Rüstow "Zwischen Kapitalismus und Kommunismus" in: ORDO, Bd. 2, S. 130 (Im Original steht das Wort "Kapitalismus" in Anführungszeichen)
4) Walter Eucken "Grundsätze der Wirtschaftspolitik" 3. Aufl., Tübingen 1960, S. 254 ff.
5) Eucken a.O. S. 291 ff.
6) Leonhard Miksch "Wettbewerb als Aufgabe" 2. Aufl. Godesberg 1947, S. 12

"Denn man kann ohne weiteres feststellen, daß unter den für die menschliche Geschichte gegebenen Bedingungen das Vorhandensein einer wirtschaftlichen Gleichgewichtstendenz nicht zufällig, sondern notwendig ist.[1)]

Die Gleichgewichtssituation ist dadurch gekennzeichnet, daß keine Einzelwirtschaft veranlaßt ist, seinen Wirtschaftsplan zur Erzielung einer besseren Bedürfnisbefriedigung zu ändern.

In der Gleichgewichtsvorstellung tritt deutlich der klassische Harmoniegedanke wieder zutage; aber die Harmonie im Neoliberalismus ist keine prästabilierte, sondern eine, die durch eine positiv zu schaffende Wettbewerbsordnung realisiert werden muß. Denn das Gleichgewicht ist an die Unabhängigkeit der Preise gebunden, jeder Marktteilnehmer muß den Marktpreis als eine von ihm unabhängige Größe ansehen, das aber bedeutet nichts anderes, als die Forderung des Zustandes der vollständigen Konkurrenz auf allen Märkten. Wo diese Konkurrenz nicht besteht, existiert das Problem der wirtschaftlichen Macht.

"Die wirtschaftliche Macht ist das Ungleichgewicht, ... wie die Wettbewerbsordnung der Ausdruck des Gleichgewichtes ist".[2)]

Deshalb soll bei allen nichtkonkurrenzwirtschaftlichen Marktformen daraufhin gewirkt werden, daß die Einzelwirtschaften sich so verhalten, "als ob" Konkurrenz bestünde.

4) Die Konzeption der "Sozialen Marktwirtschaft"

Wohl nicht häufig in der Wirtschaftsgeschichte haben wissenschaftliche Lehrmeinungen einen so direkten Einfluß auf das politische Leben gewonnen wie die neoliberalistischen Vorstellungen in den ersten Jahren der Bundesrepublik. Mit Recht konnte deshalb Franz Böhm 1957 einmal feststellen, daß die Gedanken der "Freiburger Schule"

"... in der Person des derzeitigen Bundeswirtschaftsministers, Professor Erhard, eine nicht unerhebliche Bedeutung für das politische Geschehen in der Bundesrepublik erlangt haben ..."[3)]

---

1) Leonhard Miksch "Zur Theorie des Gleichgewichts" a.O. S. 180
2) Leonhard Miksch "Zur Theorie des Gleichgewichts" a.O. S. 183
3) Franz Böhm "Reden und Schriften", Karlsruhe 1960, S. 158

Mit der propagandistisch glücklichen - wenn auch wissenschaftlich etwas verschwommenen - Wortprägung der "Sozialen Marktwirtschaft" (Müller-Armack), wurden liberale Vorstellungen weit über die Fachkreise hinaus in die Öffentlichkeit getragen. Bundesregierung und die sie tragenden Parteien bezogen sich ausdrücklich auf die ordnungspolitische Konzeption des modernen Liberalismus. Man akzeptierte weitgehend die Vorstellung der Wettbewerbsordnung als der optimalen Ordnung schlechthin.

> "Soziale Marktwirtschaft ist eine bewußt gestaltete marktwirtschaftliche Gesamtordnung. Ihr primäres Koordinierungsprinzip soll der Wettbewerb sein."[1]

Die politisch führenden Kräfte in der Bundesrepublik bemühten sich, das ordoliberale Leitbild in einer Weise zu verwirklichen, die weitgehend dem Prinzip einer konkurrenzwirtschaftlichen Organisation des Wirtschaftsablaufes entsprach. Eine ganze Reihe konstituierender Prinzipien der Verkehrswirtschaft wurden sogar im Grundgesetz niedergelegt.[2] - In der Wirtschaftspolitik wurden nach Möglichkeit marktkonforme[3] Mittel angewandt, um die Marktwirtschaft frei von Systemwidrigkeiten zu halten.

Programm und erst recht die praktische Realisierung der sozialen Marktwirtschaft waren aber von Anfang an weit davon entfernt, einfach eine Kopie oder Übernahme der ordoliberalen Vorstellungswelt zu sein. So wurden weite Teile der Volkswirtschaft, wie z.B. die Landwirtschaft, bewußt aus der Marktwirtschaftskonzeption herausgenommen, obwohl sich auch der Wissenschaftliche Beirat bei der Verwaltung für Wirtschaft für eine Übereinstimmung von Industrie- und Landwirtschaftspolitik ausgesprochen hatte.[4] - In den Düsseldorfer Leitsätzen der CDU heißt es:[5]

> "Die soziale Marktwirtschaft ist die sozial gebundene Verfassung der gewerblichen Wirtschaft,[6] in der die Leistung freier und tüchtiger Menschen in eine Ordnung gebracht wird, die ein Höchstmaß von wirtschaftlichem Nutzen und sozialer Gerechtigkeit für alle bringt."

---

1) Alfred Müller-Armack "Soziale Marktwirtschaft" im Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9, S. 390
2) Hans Carl Nipperdey "Die soziale Marktwirtschaft in der Verfassung der Bundesrepublik" Juristische Studiengesellschaft Karlsruhe 1954, Heft 10, S. 3
3) Wilhelm Röpke "Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart", 4. Aufl., Zürich 1942, S. 258
4) Gutachten vom 30.10.49 a.O. S. 97
5) Sonderdruck des Deutschland-Union-Dienstes v. 15.7.49, S. 6
6) Von mir gesperrt

Auch der Bundeswirtschaftsminister hat wiederholt zum Ausdruck gebracht, daß Ausnahmen von den marktwirtschaftlichen Ordnungsprinzipien möglich und notwendig sind:

> "Ich bin nicht weltfremd genug, um nicht um mich herum tausend Beispiele zu sehen, aus denen sich ergibt, wie sehr das theoretische Schema des völlig freien Wettbewerbs mit anderen Elementen gemischt und dadurch verwässert ist."[1)]

Sogar Eingriffe in das Preissystem hat Erhard nicht in jedem Fall abgelehnt:

> "Ich bin nicht willens, die orthodoxen Spielregeln einer Marktwirtschaft, nach denen nur Angebot und Nachfrage den Preis bestimmen und der Wirtschaftspolitiker sich darum jeder Einmischung zu enthalten habe, vorbehaltlos und in jeder Phase der Entwicklung zu akzeptieren."[2)]

Andererseits ist es der Bundeswirtschaftsminister gewesen, der am hartnäckigsten die marktwirtschaftliche Ordnung verfochten hat, aber er vermochte sich - wie gerade auch die späteren Zollsenkungspläne zeigen - nicht immer gegenüber anderen Ressorts der Bundesregierung und seinen eigenen Parteifreunden durchzusetzen. Aber gerade in den ersten Jahren nach Gründung der Bundesrepublik wurde Erhard als Vollstrecker der neoliberalen Wirtschaftsideen betrachtet, und es wurde ihm deswegen auch höchste Anerkennung gezollt.[3)]

Insgesamt darf die Wirtschaftspolitik der Bundesregierung in den Jahren nach der Währungsreform als unorthodox, aber grundsätzlich durch ordoliberale Vorstellungen charakterisiert, bezeichnet werden. Die insbesondere auf dem Gebiet der Handels- und Zollpolitik ergriffenen Maßnahmen finden ihre wissenschaftliche Motivation und Rechtfertigung in der liberalen Lehre.

---

1) Ludwig Erhard "Wohlstand für alle" Düsseldorf 1957, S. 181

2) Ludwig Erhard "Wohlstand für alle" a.O. S. 251 f.

3) Wilhelm Röpke "Ist die deutsche Wirtschaftspolitik richtig?" Bonn 1950

IV DIE AUFGABE DER ZOLLPOLITIK IM RAHMEN DER MARKTWIRTSCHAFT

Die Zollpolitik, sei sie fiskalisch oder wirtschaftspolitisch orientiert, ist von allen Vertretern der Marktwirtschaftslehre als grundsätzlich marktkonform und damit "systemgerecht für die Verkehrswirtschaft"[1] bezeichnet worden. Die Erhebung von Zöllen kommt einer Verlängerung des Transportweges gleich und stellt damit einen zusätzlichen Kostenfaktor in der Kalkulation des Ex- bzw. Importeurs dar. Zölle allein hindern nicht die Oszillation um den Gleichgewichtspreis. Nicht einmal im Fall des - seltenen - absolut prohibitiv wirkenden Schutzzolls liegt ein Systembruch vor. Der Inlandspreis der Importgüter liegt dann so hoch, daß keine kaufkräftige Nachfrage mehr besteht, aber der Zoll hindert damit nicht - im Gegensatz etwa zur Einfuhrkontingentierung - Angebot und Nachfrage, auf dem Markt aufzutreten.

Mit Hilfe der Zolltarifpolitik kann der Staat Menge und Zusammensetzung des Importgütervolumens beeinflussen. Durch Variation des allgemeinen Zollniveaus vermag er - ceteris paribus - die Größe des Imports zu verändern, mit Hilfe der Zolldifferenzierungen bei den einzelnen Gütern kann er Präferenzen schaffen und damit die Art des Inlandverbrauches modifizieren. Da von den Veränderungen in Höhe und Zusammensetzung des Importvolumens auch wieder Wirkungen auf die inländische Produktion ausgehen, vermag der Staat, auch durch Zollsatzfestsetzungen seinen Wertvorstellungen in Produktion und Verbrauch Geltung zu verschaffen, ohne in die konkurrenzwirtschaftliche Koordination der Einzelwirtschaften einzugreifen.

1) Die Wettbewerbssicherung

Ein zentrales Anliegen der liberalen Wirtschaftsordnung ist die Verwandlung monopolistischer und oligopolistischer Marktformen in den Zustand der vollständigen Konkurrenz. Diese Marktform ist desto eher gegeben, je größer die Zahl der Anbieter ist. Ein Schutzzoll dagegen verkleinert

1) Heinrich Freiherr von Stackelberg "Möglichkeiten und Grenzen der Wirtschaftslenkung", ORDO 2, S. 201

die Zahl der Marktteilnehmer und kapselt den Binnenmarkt als Regionalmarkt teilweise nach außen hin ab und ermöglicht damit die Monopolbildung in den geschützten Wirtschaftszweigen.

> "Der Schutzzoll wirkt dann unmittelbar und mittelbar auf eine Transformation der Wirtschaftsordnung hin".[1)]

Diese These scheint im Widerspruch zu der behaupteten Marktkonformität des Schutzzolls zu stehen, aber der Widerspruch ist nur ein scheinbarer. In jeder gegebenen konkurrenzwirtschaftlichen Ordnung ist der Schutzzoll wettbewerbsanalog, aber er kann die Voraussetzung - in the long run - dafür schaffen, daß der wettbewerbliche Preisbildungsprozeß zerstört wird. Nicht der Zoll vernichtet ihn, sondern die monopoloiden Marktgebilde, die sich nicht mehr als Mengenanpasser verhalten müssen, sondern den Marktpreis beeinflussen können. Von der Aufgabe der Wettbewerbssicherung her ist deshalb eine möglichst freihändlerische Zollpolitik eine Maxime, weil, wie Röpke lapidar feststellt, "... ein niedriger Zolltarif das beste Kartellgesetz ist."[2)]

Der Gedanke der Wettbewerbssicherung hat für die Zolltarifgestaltung der Bundesrepublik in den ersten Jahren keine besondere Rolle gespielt. Die später zu erörternden handelspolitischen Gesichtspunkte haben - zumindest im gewerblichen Bereich - im Vordergrund gestanden.

2) Die Konjunkturpolitik

Die neoliberale Theorie hat sich mit der Zollpolitik als konjunkturpolitisches Instrument nur sehr am Rande beschäftigt. Das ist verständlich, wenn man berücksichtigt, daß nach ihrer Auffassung Schutzzölle ohnedies nur mäßig, am besten gar nicht erhoben werden sollen. (Nur als Finanzzölle werden sie zum Ausgleich für entsprechende inländische Abgaben toleriert.) Allenfalls sind einzelne Zölle auf ganz bestimmte zu schützende Waren "erlaubt", aber für ein "Allzollsystem" hat die neoliberale Lehre keinen Raum.

Für die Bundesrepublik kam hinzu, daß die konjunkturelle Zollpolitik

---

1) Walter Eucken "Grundsätze der Wirtschaftspolitik" a.O. S. 220

2) Wilhelm Röpke "Ist die deutsche Wirtschaftspolitik richtig?" a.O. S. 82

bestenfalls nach einer Richtung gehandhabt werden konnte. Im Falle einer allgemeinen wirtschaftlichen Stagnation hätte die Bundesrepublik aus wirtschaftlichen, politischen und juristischen Gründen keine lineare Zollerhöhung zum Schutz der einheimischen Produktion vornehmen können. Die Ära des Protektionismus hatte zu deutlich gezeigt, daß der "Schutz der nationalen Arbeit" nicht über den Weg einer "Beggar-my-neighbour"-Politik zu erreichen ist. Jede generelle Zollerhöhung hätte sofort zu entsprechenden Gegenmaßnahmen der Handelspartner geführt und den deutschen Export getroffen, und sie würde Deutschland politisch isoliert haben. Abgesehen davon hätte auch die völkerrechtliche Bindung an das GATT eine solche Maßnahme untersagt.

So konnte die Bundesregierung die Zollpolitik nur als konjunkturelles Dämpfungsmittel einsetzen; von dieser Möglichkeit hat sie später mehrmals, wenn auch relativ vorsichtig, Gebrauch gemacht.

Die Wirkung einer allgemeinen Zollreduktion auf die binnenländische Konjunktur hängt in erster Linie von den Preiselastizitäten des Gesamtauslandsangebotes und der Gesamtinlandsnachfrage ab. Da eine Zollherabsetzung über die Meistbegünstigung gegenüber allen Handelspartnern wirksam wird, kann mit einer starken Erhöhung des Importangebotes gerechnet werden. Die Steigerung des Inlandsverbrauches hängt nun von einer Reihe von Faktoren ab, zu denen vor allem die Möglichkeit der Substitution der Inlandsprodukte durch Auslandsprodukte, Konsumgewohnheiten und Einkommensschichtung zu zählen sind.

Ferner ist zu prüfen, ob die Zollreduktion sich auch in entsprechenden Ermäßigungen des Endpreises auswirkt. Liegen beim Importhandel monopoloide Marktformen vor, so kann die Kostenersparnis einer Zollherabsetzung ganz oder teilweise in den Zwischenstufen des Handels "hängen bleiben".

Die Wirkung auf die binnenländische Produktion hängt davon ab, inwieweit die Preise auf der Höhe der Durchschnittskosten liegen. Eine Zollreduktion kann im Gefolge der wachsenden Konkurrenz die Unternehmungen zwingen, nach unten gerichtete Preiskorrekturen vorzunehmen, um einem Abwandern der Nachfrage nach den Konkurrenzprodukten des Auslandes zu begegnen. Die Preissenkung kann dann die Investitionsneigung verringern bzw. die Mittel für selbstfinanzierte Investitionen kürzen und damit den gewünschten antizyklischen Effekt herbeiführen.

3) Die Außenhandelspolitik

a) Merkmale liberaler Außenhandelspolitik

Der Freihandel ist d a s Außenhandelssystem des Liberalismus. Eine freie liberale Außenhandelspolitik basiert grundsätzlich auf dem bis auf Ricardo zurückgehenden Theorem vom Handelsvorteil. Ein völliger Freihandel führt danach sowohl zur "Optimierung des Handels" als auch zur "Maximierung der Produktion"[1] und erfüllt somit die Bedingungen der Wohlfahrtsökonomik. Mangels anderer Bewertungsmaßstäbe kann das sozialökonomische Optimum nur mit dem Kriterium einer Maximierung des Sozialproduktes gemessen werden, das in freier Preisbildung möglichst vollständiger Konkurrenz erstellt wurde.[2]

Eine freie Außenhandelspolitik strebt deshalb danach, die Koordination der einzelwirtschaftlichen Dispositionen im internationalen Warenverkehr der Marktpreisbildung zu überlassen. Das gebietet einen Verzicht auf direkte marktregulierende Eingriffe. Nationalwirtschaftliche Zielsetzungen, wie etwa ein - gar noch politisch motiviertes - Autarkiestreben gehören ebensowenig dazu wie Präferenz- und Reziprozitätssysteme aufgrund bilateraler Abmachungen. Auch wenn keine Nachteile für die eigene Volkswirtschaft entstehen, etwa weil das Ausland den Zoll trägt, so ist dennoch eine solche Zollpolitik mit der Freihandelsökonomik nicht zu vereinbaren, weil damit das Ziel einer internationalen Wohlfahrtsmaximierung nicht erreicht wird.

b) Die freihändlerischen Tendenzen in der westlichen Welt

Nach dem Weltkrieg II war bei den meisten Regierungen der demokratischen Staaten des Westens der Wille vorhanden, zu einer gegenüber den letzten Jahren der Vorkriegszeit liberaleren Welthandelsregelung zu kommen. Die Ursprünge dieser Absichten gehen bis auf die "Atlantic Charter"[3]

---

1) James Edward Meade "Probleme nationaler und internationaler Wirtschaftsordnung" Tübingen 1955, S. 128 ff.

2) Auf die nähere Bestimmung des Optimalzustandes, seiner Bedingungen und die Problematik seiner Messung kann hier nicht eingegangen werden. Siehe dazu Herbert Giersch "Allgemeine Wirtschaftspolitik - Grundlagen" in: Die Wirtschaftswissenschaften, Reihe B, Nr. 9, Kapitel 3

3) Abgedruckt in Europa-Archiv, Jahrg. 1, Jan. 1947, S. 343 ff.

vom 14.8.41 zurück, in der es in Ziff. 4 heißt, daß die Regierungen sich bemühen werden, "... allen Staaten ob klein oder groß, ob Sieger oder Besiegter, unter gleichen Bedingungen den Zutritt zum Handel und zu den Rohstoffen der Welt zu gewähren..."

Diese "Declaration of the United Nations" wurde bis 1945 von rd. 50 Staaten unterzeichnet und bildete die Grundlage für die Schaffung der UN.

Mit der "Havanna Charta", von der noch näher zu sprechen sein wird, wurde der Versuch unternommen, die Bedingungen eines freien Welthandels völkerrechtlich zu statuieren. Diese Charta kann vom Standpunkt des Freihandels geradezu als Apologetik einer liberalen Außenhandelspolitik gewertet werden; ließ aber so viele Ausnahmen zu, daß sie in ihrer endgültigen Annahme im GATT eine Fülle protektionistischer Handhaben bot.

Die ERP-Hilfe der USA sollte die europäischen Länder in die Lage versetzen, ihre Industrien wieder aufzubauen, um am Welthandel teilzunehmen und konkurrenzfähig zu sein. Die als Organisationsrahmen für die Abwicklung der amerikanischen Dollarhilfe gedachte OEEC (Gründung 1948) bemühte sich, einen freieren Handels- und Zahlungsverkehr zwischen den Mitgliedsstaaten zu erreichen. Die USA unterstützten die Liberalisierungstendenzen, indem sie ihre Zölle nach Kriegsende sehr erheblich senkten.[1)]

Vom Standpunkt eines überzeugten Freihändlers waren die um die Wende des Jahres 1950 getroffenen Maßnahmen noch lange nicht ausreichend, um zu einem unbehinderten Welthandel zu kommen. Aber die praktische Gestaltung der Außenwirtschaftsbeziehungen vollzog sich nun einmal nicht im Raum der "reinen Ökonomie", sondern mußte mit nationalistischen, partei- und brancheegoistischen Interessenmotivationen rechnen. Das rein ökonomische Freihandelsargument hat beim Wiederaufbau der freien Handelsbeziehungen der westlichen Partnerländer überhaupt nicht die entscheidende Rolle gespielt, viel mehr waren es die politischen Motive wie europäischer Zusammenschluß, kollektive Sicherheitssysteme u.ä., die die Staaten veranlaßten, sich zu einem freieren Austausch bereit zu finden. Das Freihandelsargument verlor damit nicht seine Richtigkeit, aber es trat als Ursache für das engere Zusammenarbeiten der

1) Rittershausen a.O. S. 499

Völker hinter der Erkenntnis von der politischen Notwendigkeit eines liberalen Außenhandels zurück. Mit Recht stellt Hans Möller fest, daß politische Erwägungen das wirtschaftliche Wohlergehen der ganzen Welt zu einer Zielsetzung werden ließen, "... obwohl heute ebenso wie früher auch der wirtschaftliche Vorteil für das eigene Land diese Haltung rechtfertigt."[1)]

c) Die Handelspolitik der Bundesrepublik

Keine der neoliberalen Ideen hat die Wirtschaftspolitik der Bundesregierung so stark beeinflußt wie die Außenhandelslehre. Besonders der Bundeswirtschaftsminister hat sich von Anfang an für einen möglichst freien Außenhandel verwandt. Dabei standen in den ersten Jahren die mengenmäßige Liberalisierung, die Wendung von der bilateralen zur multilateralen Verrechnung, die Abschaffung der Devisenbewirtschaftung und die Beseitigung verwaltungsprotektionistischer Handelshemmnisse im Vordergrund. Außerdem galt es, mit Hilfe einer weltoffenen Handelspolitik das verlorene politische Vertrauen zurückzugewinnen. Die "Handelspolitik im neuen Stil"[2)] sollte die Voraussetzungen für einen politischen Anschluß an die Staaten des Westens schaffen.

Vornehmlich das Bundeswirtschaftsministerium verfolgte dabei eine stark expansive Importpolitik. Man ging von der Überlegung aus, daß die Voraussetzung für Exportsteigerungen in der Bereitschaft zur Erhöhung von Importen liegt. Passive Zahlungsbilanzen sollten nicht kontraktiv, d.h. durch eine Importrestriktion, sondern expansiv über eine Ausfuhrerhöhung ausgeglichen werden.

Der mit der Währungsreform festgelegte Wechselkurs von 0,30 US-Dollar für 1,- DM war zweifellos überhöht und erschwerte die notwendige Entwicklung des Exports.[3)] Trotzdem unternahm die Bundesregierung keine besonderen Anstrengungen bei den Besatzungsmächten, eine Änderung des Kurses zu erreichen. Sie nahm die passive Zahlungsbilanz in Kauf in der Erwartung, die Preisauftriebstendenzen nach der Währungsreform damit zu

1) Hans Möller "Außenwirtschaftspolitik" in: Die Wirtschaftswissenschaften, Reihe B, Nr. 14, S. 142
2) Ludwig Erhard "Wohlstand für alle" a.O. S. 286
3) Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats v. 17.1.49 a.O. S. 48

dämpfen, die Konkurrenz zu verschärfen und dadurch die deutsche Industrie auf dem Weltmarkt wettbewerbsfähig zu machen. Als Großbritannien im September 1949 seine Währung um 33,4 % abwertete, blieb die Bundesrepublik mit einer Abwertung von 20,6 % auf 0,238 US-Dollar erheblich unter dem Abwertungsgrad der europäischen Partnerländer, deren Durchschnitt bei 30 % lag.[1] Damit nahm die Bundesregierung einen weiteren Wettbewerbsnachteil in Kauf. - Im Zusammenhang mit dem Korea-Konflikt verschlechterte sich in der zweiten Jahreshälfte von 1950 die Zahlungsbilanz derartig, daß im Februar 1951 die 60 %ige Liberalisierung der OEEC-Einfuhren aufgehoben werden mußte. Im Februar 1953 waren aber bereits wieder 90 % der gewerblichen Einfuhren liberalisiert, und die Bundesrepublik gehörte damit zu den europäischen Ländern, die den Außenhandel von mengenmäßigen Beschränkungen am weitesten gelockert hatten.

> "Unsere Einfuhrpolitik wollte somit von Anfang an die Auftriebsimpulse unserer Marktwirtschaft dem Ausland als Lieferchancen eröffnen." [2]

Das Liberalisierungstempo im Abbau von Kontingentierungen fand in der Zolltarifgestaltung keine völlige Entsprechung. Zwar war der neue Zolltarif von 1951 - wie noch zu zeigen sein wird - nicht gerade protektionistisch, aber viele Zollsätze waren offensichtlich hoch angesetzt worden. Zu diesem Umstand hat sicherlich beigetragen, daß die Beratungen der Zolltarifkommission ausgerechnet in die Monate fielen, in denen sich der Saldo der deutschen Warenbilanz so stark verschlechterte. Heute ist auch bekannt, daß die Schwierigkeiten beim industriellen Wiederaufbau überschätzt wurden. Insbesondere wurden nicht die kostensparenden Vorteile gesehen, die bei der - notgedrungenen - Anwendung neuer Produktionsmethoden entstehen. Die Sachverständigen bei den Zollsatzberatungen waren zumeist auch Vertreter ihrer Branchen und brachten deshalb den Zolltarif - den Blick auf "ihren" Wirtschaftszweig gerichtet - insgesamt auf ein höheres Niveau, als notwendig gewesen wäre, selbst wenn man als Maßstab die Sicherung der wirtschaftlichen Existenz anerkennt. Man glaubte auf einen "Erziehungszollschutz" in den Anfangsjahren solange nicht verzichten zu können, bis die deutsche Industrie konkurrenzreif für den Auslandswettbewerb ist.

---

1) F.W. Meyer a.O. S. 278 f.
2) Ludwig Erhard "Deutschlands Rückkehr zum Weltmarkt" Düsseldorf 1953, S. 15

V DIE SONDERSTELLUNG DER DEUTSCHEN LANDWIRTSCHAFT

1) Die allgemeinen Bedingungen der agrarischen Produktion

Nicht nur in der Bundesrepublik, sondern auch in anderen europäischen Ländern ist der Landwirtschaft eine gewisse Präferenzstellung im Rahmen der allgemeinen Wirtschaftspolitik zuerkannt worden. Eine Ursache dafür liegt in dem politischen Druck, den das Landvolk als eine relativ geschlossene Wählergruppe auszuüben vermag. Entscheidender aber dürfte sein, daß die Produktion- und Absatzbedingungen in der Landwirtschaft von denen der Industrie abweichen.

> Dabei stehen nicht einmal die üblicherweise genannten Sonderbedingungen im Vordergrund, wie Abhängigkeit vom Wetter, geringe Ausnutzungsmöglichkeit des Maschinenparks, da er nur an wenigen Wochen des Jahres benutzt werden kann, oder die Immobilität der Faktoren. Auch das Gesetz vom abnehmenden Bodenertragszuwachs bietet keine ausreichende Erklärung, da es nur ein Unterfall der allgemeinen Ertragsgesetze ist. -

Entscheidender sind die geringen Preiselastizitäten von Angebot und Nachfrage landwirtschaftlicher Produkte, ferner die gegenüber der Steigerung der Masseneinkommen geringere Erhöhung des Nahrungsmittelkonsums und schließlich die Tatsache, worauf Giersch hinweist, daß im Agrarbereich eine atomistische Angebotsstruktur herrscht, während im gewerblichen Sektor die Marktformen der unvollkommenen Konkurrenz vorliegen, d.h.

> "..., daß die Bauern unter Bedingungen des Laissez-faire monopolistisch überhöhte Preise zahlen müssen, aber für ihre Erzeugnisse nur Konkurrenzpreise erhalten."[1)]

1) Herbert Giersch a.O. S. 228

2) Die Ausgangslage der westdeutschen Landwirtschaftspolitik

In Westdeutschland war das landwirtschaftliche Leistungsniveau nach dem Krieg besonders stark abgefallen. Die jahrelange ungenügende Düngemittelzufuhr und die Massenschlachtungen der Viehbestände in den letzten Kriegsmonaten hatten die westdeutsche Agrarproduktion 1946 auf rd. die Hälfte des Vorkriegsstandes gedrückt.[1] Eine Besserung der landwirtschaftlichen Erträge und damit eine höhere Produktivität konnte erst allmählich erwartet werden. Unmittelbar nach der Währungsreform zeigte sich, daß die Preisentwicklung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse nicht Schritt hielt mit der des agrarischen Betriebsaufwandes.[2]

Zweifellos war die deutsche Landwirtschaft - ohnedies durch qualitative Bodenunterschiede gegenüber dem Ausland stark benachteiligt - in den ersten Jahren der Bundesrepublik nicht konkurrenzfähig. Ein radikaler Verzicht auf einen großen Teil der Agrarproduktion wäre zwar theoretisch möglich gewesen, war aber praktisch-politisch undurchführbar. Im Gegensatz zur Handelspolitik im Industriebereich war die Landwirtschaftspolitik von Anbeginn auf eine wenigstens teilweise Unabhängigkeit vom Ausland bedacht, eine Unabhängigkeit, die sicherlich nicht mit dem Autarkiestreben des "Dritten Reiches" gleichzusetzen ist; aber doch von der gesamten Volkswirtschaft Opfer verlangt, um den Bauernstand in weiten Teilen zu erhalten. Hinzu kam die Erwartung, daß auch beträchtlich höhere Exporte an Industrieerzeugnissen nicht ausreichten, um damit die notwendigen Agrarerzeugnisse im Ausland erwerben zu können, so daß zur Entlastung der Devisenbilanz die Eigenproduktion gesteigert werden müßte.[3]

> Das Argument ist - bei langfristiger Betrachtung - in doppelter Weise falsch: Einmal würden bei einem Verzicht auf inländische Agrarproduktionssteigerung Arbeitskräfte und Kapitalien zur Erzeugung zusätzlicher industrieller Exportprodukte frei; zum anderen wurde die Agrarproduktion der Vorkriegszeit aus den deutschen Ostgebieten ja auch gegen Industrieüberschüsse des westlichen

1) Adolf Weber "Agrarpolitik" neu bearbeitet von Wilhelm Meinhold, Berlin 1951, S. 61
2) Begründung zum Entwurf eines Zolltarifgesetzes, herausgegeben vom Bundesministerium für Finanzen, Bonn, etwa 1950/51, S. 35
3) Begründung zum Entwurf eines Zolltarifgesetzes a.O. S. 37

> Deutschlands getauscht, die nunmehr gegen Agrarprodukte des westlichen Auslandes eingehandelt werden könnten. - Für eine Übergangszeit bis zum Wiederaufbau der westdeutschen Industrie ist aber dem Argument eine gewisse Berechtigung nicht abzusprechen.

Die entscheidenden Ursachen dafür, daß die Landwirtschaft außerhalb der Marktwirtschaftsordnung gestellt wurde, auch dann noch, als die wachsenden Exportüberschüsse das Argument der Deviseneinsparung hinfällig machten, dürften im soziologisch-politischen Bereich liegen. Die Ideologien von den besonderen "volkerhaltenden Kräften" im Bauerntum, schon lange vor dem Nationalsozialismus entstanden und in ihm nur die letzte pervertierende Überspitzung erfahren, wirken bis auf den heutigen Tag nach. Selbst Adolf Weber, der dem Nationalsozialismus stets ablehnend gegenüber gestanden hat, schreibt:[1)]

> Das Landvolk ist "... Träger der absoluten Volksvermehrung (im Original gesperrt) und deshalb muß Deutschland auf sein Landvolk als Blutspender ... große Hoffnungen setzen. Daß solcher regenerierenden Blutauffrischung mit Menschen, die in ihrer Vitalität unter der naturfremden modernen Zivilisation noch nicht gelitten haben, auch eine bemerkenswerte ökonomische Bedeutung zukommt, bedarf ... keines näheren Beweises."[2)]

Ausführlich beschäftigt sich Weber mit der positiv zu wertenden politischen Funktion des bäuerlichen Konservativismus. Auch die kulturelle Bedeutung des Landvolks wird hoch veranschlagt:

> "Die starken Impulse der bäuerlichen Kultur sind hierbei durch die geistig-seelische Funktion des Bauerntums bedingt, die in einer Eindämmung der Überzüchtung und Entartung des Geistigen, der Erkrankung des Seelischen (Pessimismus, Weltschmerz, Sensation), kurz, in einer Abmilderung jener Erschöpfung urwüchsiger Kraft beruht, wie sie bei zunehmender Abkehr vom naturgeleiteten Leben zwangsläufig auftritt."[3)]

Noch deutlicher kommt die metaökonomische Zielsetzung natürlich in Schriften zum Ausdruck, die sich bewußt als Apologetik des deutschen Bauerntums verstehen.[4)]

---

1) Adolf Weber a.O. S. 88 ff.
2) Adolf Weber a.O. S. 89 ff.
3) Adolf Weber a.O. S. 93
4) So etwa, wenn es im Vorwort des Buches von Josef Müller "Bauer in Gefahr", Freiburg 1950, lapidar heißt: "Bauernnot ist Volksnot!"

3) Das System der Marktregulierung

Der ökonomische und geistige Hintergrund der deutschen Landwirtschaftspolitik brachte es deshalb mit sich, daß die Agrarwirtschaft Westdeutschlands durch Marktordnungen statt durch die Marktwirtschaftsordnung reguliert wurde. - Unter Marktordnung ist eine Wirtschaftsregelung zu verstehen, die mittels marktkonformer und marktkonträrer Maßnahmen planmäßig und andauernd auf dem Markt der landwirtschaftlichen Güter einen Zustand herbeizuführen bestrebt ist, wie er sich bei freier Markt (preis)entwicklung nicht eingestellt haben würde.

Das diskontinuierliche Angebot an Agrarprodukten und die daraus entstehende Notwendigkeit, Spekulationen vorzubeugen, rechtfertigten eine systematische Vorratswirtschaft. Überdies waren viele Preise auf dem Weltmarkt teils aus währungspolitischen Gründen überhöht, teils durch Agrarsubventionen niedrig gehalten, deshalb empfahl auch der Wissenschaftliche Beirat bei der Verwaltung für Wirtschaft[1] vorläufig die Einschleusung gewisser Agrarprodukte durch eine zentrale Importstelle, damit sie zu einheitlichen Preisen weitergegeben werden konnten, obwohl er ausdrücklich verlangte, daß die deutsche Ernährungswirtschaft nicht ständig gegen die westeuropäische Konkurrenz abgeschirmt werden sollte.

So erließ der Bundestag in den Jahren 1950/51 vier Marktordnungsgesetze,[2] die die Errichtung von staatlichen Einfuhr- und Vorratsstellen vorsahen, denen die Importeure die eingeführten Waren "anzudienen" haben. Machen die staatlichen Einfuhrstellen von dem Übernahmerecht keinen Gebrauch, so dürfen diese Waren im Bundesgebiet nicht verkauft oder verwertet werden. Mit diesen Gesetzen wurde der Boden der Marktwirtschaft bewußt und zugegebenermaßen verlassen, wie aus einer Begründung des damaligen Bundesernährungsministers W. Niklas hervorgeht:[3]

---

1) Gutachten v. 30.10.49 "Agrarpolitik in der sozialen Marktwirtschaft" a.O. S. 71 ff.

2) Es handelt sich dabei um folgende Gesetze: Gesetz über den Verkehr mit Getreide und Futtermitteln (Getreidegesetz) v. 4.11.50, BGBL I 1950, Nr. 46, S. 721; Gesetz über den Verkehr mit Zucker (Zuckergesetz) v. 5.1.51, BGBL I 1951, Nr. 2, S. 47; Gesetz über den Verkehr mit Milch und Milcherzeugnissen und Fetten (Milch- und Fettgesetz) v. 28.2.51, BGBL I 1951, Nr. 10, S. 135; Gesetz über den Verkehr mit Vieh und Fleisch (Vieh- und Fleischgesetz) v. 25.4.51, BGBL I 1951, Nr. 19, S. 272

3) Zitiert nach Adolf Weber a.O. S. 415

"Wenn man uns auf der Suche nach neuen Formen der Ernährungswirtschaft gelegentlich rät, doch den Sprung in die freie Wirtschaft zu wagen, dann wollen wir solchem Rat mit gesunden bäuerlichen Mißtrauen begegnen. Mehr als jeder andere Stand haben wir es nötig, den Mittelweg zu gehen. Das ist der Grundgedanke der Gesetzentwürfe, die von meinem Ministerium dem Parlament vorgelegt worden sind."

4) Die Folgerungen für die Agrarzollpolitik

Bei dieser Ausgangskonstellation konnte es nicht ausbleiben, daß die Agrarzollpolitik weniger im Dienst einer handelspolitischen Liberalisierung sondern mehr im Auftrag des Produzentenschutzes stand. Das zeigte sowohl das im Vergleich zu den Industriezöllen höhere Agrarzollniveau als auch die geringe Senkung in den späteren Jahren der Zollpolitik der Bundesrepublik. Die Agrarzölle sollten mithelfen, daß "... bei einer Reihe von Schlüsselprodukten,

> die für die Existenz der bäuerlichen Betriebe von entscheidender Bedeutung sind, ... ein Mindestpreisniveau und ein bestimmter Mengenabsatz nicht unterschritten..." wird.[1]

Die Bundesregierung mußte auch damit rechnen, daß die mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen auf Druck der übrigen Handelspartner, insbesondere der GATT-Staaten, allmählich abgebaut werden, so daß dann die Zölle die Schutzfunktion mehr und mehr alleine übernehmen, weshalb sie nicht zu niedrig gewählt werden durften.

Immerhin konnte aber in einem reinen Zollschutz - auch wenn er hoch war - der Anfang einer marktkonformen Außenhandelspolitik gesehen werden. Aber das Nebeneinander (und zum Teil Gegeneinander)[2] von Zollschutz, Einfuhrschleusen, Kontingentierungen usw. blieb auf Jahre hinaus charakteristisch für die Agrarpolitik der Bundesrepublik.

---

1) Begründung zum Entwurf eines Zolltarifgesetzes a.O. S. 38

2) Für Getreide und Zucker gab es eine gesetzliche Inlandspreisregelung. Neben der Mengenbeschränkung wurde deshalb auch durch Abschöpfung oder Subvention ein Ausgleich zwischen Weltmarktpreis und Inlandspreis vorgenommen. Die tarifmäßigen Zollsätze wurden ausgesetzt und kamen nicht zur Anwendung.

VI ZUSAMMENFASSUNG

Die westdeutsche Zolltarifpolitik war so von Anfang an dualistisch motiviert und hielt diese Tendenz auch in den folgenden Jahren bei. Während das Bundeswirtschaftsministerium die Zölle in erster Linie als ein Instrument ansah, zu einer liberalen Handelspolitik zu kommen, wurden die Agrarzölle als ein Werkzeug der agrarischen Marktordnung behandelt. Die gewerblichen Zölle sollten nach den Vorstellungen von Erhard[1] vor allem dazu dienen, freihändlerische Maßnahmen der Handelspartner zu erzwingen. Die Aufgabe der Zölle besteht dann darin, sich selbst überflüssig zu machen, weil andere Staaten bereit sind, auf ihren Zollschutz zu verzichten, wenn eigene Zollkonzessionen angeboten werden. Darin liegt kein Widerspruch zur These, daß die eigene zollpolitische Liberalität auch dann richtig ist, wenn die anderen Partner auf ihrem Zollschutz beharren. Im Gegenteil! Die Zolltarifpolitik als handelspolitisches Mittel zur Erreichung eines globalen Freihandels zu benutzen, ist eines der positiven Zollargumente, das auch von überzeugten Freihändlern geteilt werden kann. Ein weitgehender autonomer Verzicht auf Zölle hätte diese Möglichkeit zunichte gemacht.

1) Ludwig Erhard "Deutschlands Rückkehr zum Weltmarkt" a.O. S. 208

I DIE ZOLLPOLITISCHE SITUATION NACH KRIEGSENDE

1) Der Zolltarif vom 25.12.1902

Der 1945 gültige alte Bülow-Tarif war ein reiner Gewichtszolltarif (siehe Anhang I). Er umfaßte 19 Abschnitte:

1. Erzeugnisse der Land- und Forstwirtschaft und andere tierische und pflanzliche Naturerzeugnisse; Nahrungs- und Genußmittel.
2. Mineralische und fossile Rohstoffe; Mineralöle.
3. Zubereitetes Wachs, feste Fettsäuren, Paraffin und ähnliche Kerzenstoffe, Lichte und Wachswaren, Seifen und andere unter Verwendung von Fetten, Ölen und Wachs hergestellte Waren.
4. Chemische und pharmazeutische Erzeugnisse, Farben und Farbwaren.
5. Spinnstoffe und Waren daraus; Menschenhaare; zugerichtete Schmuckfedern; Fächer und Hüte.
6. Leder und Lederwaren, Kürschnerwaren, Waren aus Därmen.
7. Kautschukwaren.
8. Geflechte und Flechtwaren aus pflanzlichen Stoffen mit Ausnahme der Gespinstfaser.
9. Besen, Bürsten, Pinsel und Siebwaren.
10. Waren aus tierischen oder pflanzlichen Schnitzer- oder Formerstoffen.
11. Papier, Pappe und Waren daraus.
12. Bücher, Bilder, Gemälde.
13. Waren aus Steinen oder anderen mineralischen Stoffen sowie aus fossilen Stoffen.
14. Tonwaren.

15. Glas und Glaswaren.

16. Edle Metalle und Waren daraus.

17. Unedle Metalle und Waren daraus.

18. Maschinen, elektrotechnische Erzeugnisse, Fahrzeuge.

19. Feuerwaffen, Uhren, Tonwerkzeuge, Kinderspielzeug, Rechenschieber.

Die Positionen der Abschnitte waren durchlaufend numeriert, insgesamt umfaßte der Tarif 947 Tarifnummern. Auffallend ist, wie stark die Positionen der landwirtschaftlichen Produkte und der Roh- und Halbfabrikate vertreten sind, während industrielle Fertigerzeugnisse relativ wenig Zolllinien umfassen. So enthält allein der Abschnitt 11 z.B. 25 Hauptpositionen (Nummer 649 bis 673), während der Abschnitt 18 mit seinen für Industriestaaten wichtigsten Positionen insgesamt nur 34 (Nummer 892 bis 925) Haupttarifnummern umfaßt.

Der Tarif führt in seinen Vorbemerkungen - für einen Gewichtszolltarif unvermeidlich - die Tarasätze auf, die für die einzelnen "Umschließungen" vom Rohgewicht in Abzug gebracht werden können. Ein Taraabzug entfällt nach § 3 des Zolltarifgesetzes von 1902, wenn der Tarif die Verzollung vom Rohgewicht ausdrücklich vorschreibt, und bei Waren, "für die der Zoll 6 RM für den dz übersteigt".[1] Für jede Positionengruppe, manchmal für jede einzelne Position, ist der Tarasatz als Hundertteil (in der Regel) vom Bruttogewicht mit einer - für die jeweilige Umschließungsart zutreffenden - Abkürzung versehen.

Z.B. Nummer 181, Most von Trauben. Tarasätze lauten:
Kst 20 (Kisten), Fss 20 (Fässer), Kb 13 (Körbe), Bll 6 (Ballen).

Der Bülow-Tarif ist ein lückenloser Tarif. Er enthält zum Teil sehr detaillierte Beschreibungen von Untergliederungen einzelner Zollnummern. Ein - fast erheiterndes - Musterbeispiel ist dafür ein Absatz der Nummer 529 des Abschnittes 5 H: Kleider, Putzwaren und sonstige genähte Gegenstände.

> Applikationsstickereien auf gewebten baumwollenen Grundstoffen, ausgenommen gewebten Spitzen oder Spitzenstoffen, bei denen der

1) Zolltarifgesetz v. 25.2.1902, RGBL I, S. 303

Grundstoff mit Tüll, Musselin oder anderen gewebten Stoffen, ausgenommen gewebten Spitzen oder Spitzenstoffen, durch Absticken von Mustern verbunden ist und die Muster durch Ausschneiden des auf- oder darunterliegenden Gewebes oder beider Gewebe sichtbar werden, im Stück als Meterware eingehend, ohne Näharbeit, nicht in abgepaßte, gestickte Waren, z.B. Kragen, Manschetten, Taschentücher, zerlegbar oder solche Waren darstellend.

Der Gebrauchszolltarif enthält als Anhang die Ausfuhrzölle. Diese sind - soweit sie Landwirtschafts- und Fabrikationsabfälle betreffen - zumeist als Expositionen aufgeführt, d.h. aus bestimmten Nummern des Einfuhrzolltarifes werden einzelne Waren als ausfuhrzollbar bestimmt. Der Abschnitt A der Ausfuhrzolliste umfaßt Abfälle aus 22 Positionen. Im Abschnitt B werden eine ganze Anzahl von Maschinen aufgeführt, z.B. Maschinen zur Herstellung und Bearbeitung von optischen Gläsern, für die in der Regel ein homogener Zoll von 800.- RM für 1 dz bei der Ausfuhr erhoben werden soll.

Im Jahre 1932 erhielt der deutsche Zolltarif einen zusätzlichen Obertarif (siehe Anhang I).[1] Damit sollte versucht werden, die einheimische Produktion mittels einer Importdrosselung zu erhalten.

Bis dahin enthielt der deutsche Zolltarif nur e i n e Tarifspalte, in der die sog. Normalzölle aufgeführt wurden. Soweit handelsvertragliche Abmachungen bestanden, wurde der Vertragszollsatz unter dem Normalzollsatz in Kursivdruck aufgeführt. Eine zusätzliche Erläuterung in Spalte 2 des Tarifs gab meistens an, für welche genau spezifizierte Warenart der Vertragszollsatz anzuwenden ist. Mit der Einführung des Obertarifs sollen alle Waren mit einem wesentlich höheren Zoll belastet werden, "... die aus Ländern stammen, mit denen das deutsche Reich nicht in einem handelsvertraglichen Verhältnis steht oder die die deutschen Waren ungünstiger behandeln als die Waren eines dritten Landes..."[2].

Im Mai 1945 galt noch im wesentlichen das Zolltarifrecht aus dem Jahre 1902. Eine Reihe einzelner Änderungen und die Einführung eines neuen Zollgesetzes[3] haben am Prinzip der Tarifierung und der Gewichtsverzollung nichts geändert.

---

1) Verordnung über die Einführung eines Obertarifs v. 29.2.32, RGBL I, S. 101

2) Verordnung über die Einführung eines Obertarifs, § 1 a.O.

3) Zollgesetz v. 20.3.39, RGBL I, S. 529 ff. - Bis dahin galt das Vereinszollgesetz v. 1.7.1869

2) Die Zollpolitik der Besatzungsmächte

Mit der bedingungslosen Kapitulation ging die gesamte Staatsgewalt auf den alliierten Kontrollrat über. Er vereinigte damit auch auf dem Gebiet des Zollwesens die gesetzgebende, ausführende und rechtsprechende Gewalt auf sich. Die Zolljudikative war damals ohne Bedeutung. Von seiner Gesetzgebungsbefugnis hat der Kontrollrat zollpolitisch de facto keinen Gebrauch gemacht. So blieb es nicht aus, daß die formal gültigen Zolltarifbestimmungen in den einzelnen Besatzungszonen inhaltlich und zeitlich verschieden gehandhabt wurden.

In der sowjetischen Zone, die mit den drei übrigen Zonen ein einheitliches Zollgebiet bildete, wurden die Minimalzollsätze angewendet. Diese Zollsätze waren entweder autonome oder Vertragszollsätze. Da sämtliche Handelsverträge durch den Krieg längst außer Kraft gesetzt waren, stellten letztere nur noch formal Vertragszölle dar. Sie waren trotzdem an Stelle der höheren autonomen anzuwenden.

In der französischen Zone wurden bis August 1946 die autonomen Zollsätze verwendet; nur gegenüber den vier Besatzungsmächten kamen die Vertragszollsätze zur Geltung. Später galten diese Zölle gegenüber jeder Einfuhr.

In der britischen Zone wurden seit dem 27.3.1947 ohne Rücksicht auf das Herkunftsland die Vertragszölle, soweit vorhanden, angewendet.

In der amerikanischen Zone kam die zollmäßige Erfassung der Einfuhren erst sehr spät in Gang. Seit dem 1. Mai 1948 wurden generell die Vertragszollsätze in Rechnung gestellt.[1] Im Frühjahr 1948 war für alle Zonen folgende Regelung einheitlich:

1. Die durch Fristablauf erloschenen Vertragszollsätze gelten weiter.
2. Bestimmungen über Höchstmengen, Kontingente usw. sind nichtig.

Ökonomisch haben die Zölle bis zur Währungsreform keine Rolle gespielt. Ein Schutzbedürfnis der deutschen Wirtschaft bestand nicht. Bei der allgemeinen großen Warenknappheit wäre jede Ware auch bei An-

1) Die Unterlagen zu diesen Vorgängen sind nicht oder kaum noch greifbar. Der Verf. stützt sich u.a. auf den Artikel: "Die deutsche Zoll- und Verbrauchsteuerverwaltung vom Mai 1945 bis Ende 1948" v.H. Mensching in der Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern, Nr. 8 v. 25.4.49, S. 114

wendung der Höchstzollsätze sofort auf eine kaufkräftige Nachfrage gestoßen. Alle Waren kamen aber zu den im Inland geltenden gesetzlichen Stoppreisen auf den Markt. Ein Zoll wurde nur insofern und insoweit erhoben, als der Importpreis "frei Grenze" den deutschen Binnenpreis unterschritt. Überstieg der Bezugspreis (incl. Zoll) den gesetzlichen Stoppreis, so wurde auf die Zollerhebung verzichtet.[1] Die deutschen Zollbehörden wurden erst auf Anweisung der Militärregierungen aktiv, als diese wegen der zunehmenden Inaktivität des Kontrollrates die Gesetzgebungsgewalt auf dem Gebiet des Zoll- und Steuerwesens mehr und mehr an sich nahmen. - Bis zum Frühjahr 1946 vollzogen die deutschen Zollbehörden überhaupt keine Abfertigungen, zumal die Überwachung der Grenzen in den Händen der Besatzungsstreitkräfte lag. Erst vom 21. März 1946 an wurden die deutschen Zollbehörden wenigstens damit beauftragt, die "Einfuhren gegen das Ausbrechen von Hunger und Seuchen" im Rahmen der GARIOA-Programmes (Government And Relief In Occupied Areas) rechnerisch zu erfassen.

Aufgrund einer Anweisung der Militärregierungen kam die erste deutsche Zollverordnung im August 1946 heraus. Sie bestimmte, daß der Erlaß[2] des Reichsministers der Finanzen betr. Streichung von 12 Feindstaaten - darunter England und Frankreich - von der Liste der Meistbegünstigung als nichtig anzusehen ist.[3]

Mit der Gründung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes (Frühjahr 1948) konnte die Zweizonenwirtschaftsverwaltung gesetzgeberisch aktiv werden, wiewohl jedes Gesetz der Billigung durch die Militärbefehlshaber bedurfte. Der Rat des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, zu dem vom Herbst 1948 an auch die französische Zone zählte, konstatierte am 11. März 1949, daß das Zollgesetz vom 20.3.39 voll angewendet werden sollte. Er gab sich ferner die Gesetzgebungsbefugnis über Zolle und Zolltarifänderungen.[4] Das Gesetz war formal und inhaltlich unzulänglich formuliert,[5] aber es

---

1) Gemäß Erlaß der Finanzleitstelle Hamburg v. 21.7.47 $\frac{Z2210}{22241}$ 18/22

2) Erlaß des RdF Z 2223 - I v. 5.1.40, Reichszollbl. Nr. 3 v. 12.1.40, S. 8

3) Steuer- und Zollblatt, Nr. 7, S. 65, herausgegeben v. d. Finanzstelle Hamburg: 33. Verordnung v. 2.8.46

4) Gesetz über Zölle und Verbrauchsteuern v. 11.3.49, Gesetzblatt des Vereinigten Wirtschaftsgebietes 1949, Nr. 10 v. 13.4.49

5) Siehe Kritik dazu v. Kuehn "Das Gesetz des Wirtschaftsrates über Zölle und Verbrauchsteuern v. 11.3.49", Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern, Nr. 10 v. 25.5.49

war doch der Anfang einer einheitlichen Zolltarifgesetzgebung. Am 12. August 1949 stimmten die Militärregierungen dem am 8.8.49 vom Wirtschaftsrat verabschiedeten Gesetz über die "vorübergehende Gewährung von Zollbegünstigungen" zu.[1)]

Bis dahin galt für die amerikanische und britische Zone das Bevin-Byrnes-Abkommen vom 2.12.46, nach dem alle Einfuhren im Rahmen dieses Abkommens zollfrei blieben. Dazu gehörten Grundnahrungsmittel, Waren der Kategorie A (gegen Hunger und Seuchen), Liebesgabensendungen (CARE), viele Rohstoffe und Halberzeugnisse. Die späteren ERP-Einfuhren waren zollpflichtig, ebenso die Einfuhren auf Grund von Handelsverträgen.

Nach dem neuen Gesetz waren alle Einfuhren nach den Vertragszollsätzen des Bülow-Tarifs zu verzollen, wie sie bei Kriegsende in Kraft waren. Von der Verzollung wurden ausdrücklich 28 Tarifnummern ausgenommen. Das Gesetz war befristet bis zum 30. Juni 1950. Es sah Zollbegünstigung für 65 Positionen vor, davon betrafen 50 den Ernährungsbereich. Mit dieser Zollbegünstigung wollte man einmal die alliierte Regelung formal ablösen und zum anderen einem weiteren Preisanstieg der Nahrungsmittel entgegentreten, der nach der Währungsreform im Zuge der "Freßwelle" einen politisch und sozial unerwünschten Umfang angenommen hatte.

In den vier Jahren der Besatzungszeit haben die Militärbehörden Deutschland bei allen wichtigen internationalen Konferenzen vertreten. Am 24. März 1948 wurde die "Havanna - Charta" unterzeichnet, die allerdings infolge der Ratifikationsverweigerung durch die USA nie in Kraft trat. Die Oberbefehlshaber der drei Westzonen verpflichteten sich im Pariser Abkommen vom 16.4.48, in dem sie die Charta als verbindlich anerkannten, zu einer Herabsetzung der Zölle Westdeutschlands. Mit der Anerkennung des Besatzungsstatuts vom 11. April 1949, das in Ziffer 2 g die Kontrolle des Außenhandels ausdrücklich den Militärgouverneuren vorbehielt, wäre damit auch die Bundesrepublik an die Havanna Charta gebunden gewesen.

Bei der GATT-Konferenz von Annecy 1949 erklärten die drei westlichen

---

1) Gesetz über die vorübergehende Gewährung von Zollbegünstigungen v. 22.8.49, Gesetzblatt der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, Nr. 32 v. 30.8.49

Besatzungsmächte, daß Deutschland die unbedingte Meistbegünstigung jedem Land gewähren würde, auch wenn kein Handelsvertrag vorliege. Die meisten Länder behandelten Deutschland ihrerseits meistbegünstigt, Ausnahmen davon machten lediglich die Länder Australien, Brasilien, Chile und die Südafrikanische Union, die die deutsche Ausfuhr diskriminierten.[1)]

Der Weg der Bundesrepublik für die zukünftige Zolltarifpolitik war vorgezeichnet: Deutschland war, unabhängig von allen ökonomischen Überlegungen, besatzungsrechtlich gehalten, eine liberale Handelspolitik zu betreiben, nicht zu diskriminieren und zollpolitisch nicht protektionistisch zu verfahren.

II WIEDERBEGINN DER DEUTSCHEN ZOLLPOLITIK

1) Die Vorarbeiten für den neuen Zolltarif

a) Brüsseler Studiengruppe

Die späteren ERP-Länder beschlossen in einer Deklaration vom 12.9.47 die Errichtung einer "Studiengruppe für eine Europäische Zollunion".[2)] Zu den 13 Unterzeichnerstaaten der Deklaration trat im März 1948 Deutschland als Beobachter, vertreten durch Militärregierungsdelegierte, hinzu. Im Mai 1948 wurden auch deutsche Sachverständige hinzugezogen. Die belgische Regierung erklärte sich bereit, für die Studiengruppe die technischen Einrichtungen in Brüssel bereitzustellen, so daß diese den inoffiziellen Namen "Brüsseler Studiengruppe" erhielt. Sie tagte erstmals im November 1947. Die Studiengruppe hatte den Auftrag, die Verbindung mit dem vorläufigen Zolltarifausschuß des GATT vom 30.10.47 herzustellen und sich mit der Frage der Zolltarifreform zu beschäftigen. Zu diesem Zweck setzte die Studiengruppe einen "Zollausschuß" als Unterausschuß ein, der sich vornehmlich mit dem Aufbau eines gemeinsamen Zolltarif-

1) Fritz Eichhorn "Das Genfer allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT) und Deutschland" Beilage zum Heft 17 des "Außenhandelsdienst" v. 27.4.50

2) Vergl. Generalbericht des "Ausschusses für europäische wirtschaftl. Zusammenarbeit" Juli/Sept. 1947, Ziffer 90 - 93

schemas (Nomenklatur) und mit dem Problem der Verzollungsgrundlage beschäftigte.

Der Zollausschuß der Brüsseler Studiengruppe baute in 7 Monaten ein Zolltarifschema auf, dessen Entwurf 21 Abschnitte, 99 Kapitel und 1.349 Tarifnummern mit 4.458 Zollinien hatte. Die hohe Zahl der Zollinien kam daher, daß alle Länder ihre starke Zolltarifspezialisierung im europäischen Tarifschema durchsetzen wollten, so daß sich eine Summierung der Unterpositionen ergab. Das Schema ist in dieser Form nie in Kraft getreten, aber es wurde doch zur Grundlage für den deutschen "Ausschuß für eine Zolltarifreform" genommen, der am 27. Oktober 1949 in Frankfurt/Main zusammentrat, um über das Brüsseler Schema zu beraten.[1] Dieser Ausschuß kam zustande aufgrund eines Beschlusses der Bundesregierung vom 11.10.49.[2] Als auf der 5. Tagung der Brüsseler Studiengruppe vom 14. bis 17. November 1949 die Bundesrepublik sich bereit erklärte, ihren Zolltarif auf der Basis des Brüsseler Schemas aufzubauen, wurde Deutschland einstimmig als gleichberechtigtes Mitglied in die Studiengruppe aufgenommen.[3]

b) Zolltarifentwurf

Die gleichberechtigte Mitarbeit der deutschen Sachverständigen bei der Brüsseler Studiengruppe machte es notwendig, daß Deutschland Vorschläge für die Reform seines Tarifs entwickelte. Der Bülow-Tarif war inzwischen in vielerlei Hinsicht veraltert:

1. Sprach für seine Einführung im Jahre 1902 die Tatsache, daß die meisten Handelspartner Deutschlands spezifische Zölle hatten; so waren inzwischen die wichtigsten europäischen Länder, wie England, Frankreich, die Benelux-Staaten und Italien zum Wertzollsystem übergegangen und hatten Tarifreformen eingeleitet. Die Benelux-Staaten, Frankreich und Italien hatten ihren neuen Zolltarif an das Genfer Internationale Zolltarifschema angelehnt und sich dadurch die Zusammenarbeit erleichtert. Um für die kommenden internationalen Zollverhandlungen gerüstet zu sein, benötigte die Bundesrepublik ebenfalls einen neuen Tarif.

1) Zeitschrift "Außenhandel", Heft 23, Dezember 49, S. 685
2) Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern, Nr. 19/20 v. 10.10.51, S. 289
3) Zeitschrift "Außenhandel", Heft 24, Dezember 49, S. 713

2. Die Gewichtszollsätze waren weit hinter der Preisentwicklung zurückgeblieben. Einzelne Warengruppen hatten gegenüber 1902 Wertsteigerungen bis zu 200 % erfahren.[1] In den Jahren der allgemeinen Warenknappheit hatte ein Schutzbedürfnis der deutschen Industrie nicht bestanden; aber mit der Währungsreform und der beginnenden Erleichterung des Außenhandels liefen einzelne Industriezweige Gefahr, einem Konkurrenzkampf ausgesetzt zu werden, dem sie nicht gewachsen waren, weil der Wiederaufbau und die Beseitigung von Kriegsschäden noch nicht beendet waren. - Besonders die deutsche Landwirtschaft, der jeder Wettbewerb seit den Zeiten des "Reichsnährstandes" fremd war, erwies sich als hochgradig schutzbedürftig.

3. Die 946 Nummern des Zolltarifs waren für moderne Ansprüche längst nicht mehr genügend spezifiziert. Wenn auch erfahrene Zollbeamte mittels geschickter Subsumtionen mit dem Tarif zu hantieren vermochten, so entsprach er schon in seinem Aufbau - Gliederung nach Stoffprinzip - nicht den Erfordernissen eines hochindustrialisierten Staates. Er berücksichtigte, trotz zahlreicher Änderungen und Ergänzungen, die technische Entwicklung nur unzulänglich; Tarifschema und Tarifsprache waren also veraltert. Am 11. Oktober 1949 wurde das Bundesministerium für Wirtschaft von der Bundesregierung beauftragt,[2] einen gemischten Zolltarifausschuß zu bilden, dessen 13 Mitglieder die Aufgabe hatten, so schnell wie möglich unter Verwendung des Brüsseler Zolltarifschemas einen Entwurf für einen neuen deutschen Zolltarif vorzubereiten.

   Dem Ausschuß gehörten je ein Vertreter der Ministerien für Wirtschaft, Finanzen, Landwirtschaft und Verkehr an; ferner drei Vertreter der Länderregierungen, drei Vertreter der Arbeitsgemeinschaft Außenhandel (je einer aus Industrie, Handel und Handwerk), zwei Vertreter der Landwirtschaft sowie ein Beauftragter der Gewerkschaften.

Der Ausschuß hat in fast täglichen Sitzungen vom 27. Oktober 1949 bis Mitte April 1950 die Grundlagen für einen neuen deutschen Zolltarif geschaffen und dabei über 500 Sachverständige aller beteiligten Kreise einschließlich der Gewerkschaften als Vertreter der Verbraucher gehört.

---

1) Erich Siegert "Wertzölle oder spezifische Zölle" Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern, Nr. 12 v. 25.6.49

2) Begründung zum Entwurf eines Zolltarifgesetzes, a.O. S. 8

An der GATT-Tagung vom 23.2. bis 3.4.1950 hatten deutsche Sachverständige als Beobachter bereits teilgenommen. Während dieser Zeit arbeitete die Bundesregierung an dem neuen Zolltarif, der für die nächste GATT-Tagung bis zum 15. Mai vorgelegt werden sollte. Das bedeutete, daß der Tarif in knapp 8 Monaten (vom Okt. 49 bis Mai 50) fertiggestellt werden mußte. Zum Vergleich: Am Bülow-Tarif hatte man über 6 Jahre gearbeitet. - Der neue Zolltarifentwurf wurde am 12.5. der Alliierten Hochkommission überreicht, so daß er fristgerecht dem GATT zugeleitet werden konnte. Die Zollgesetzgebung gehörte zum Vorbehaltsbereich der Alliierten Hochkommission. Diese wünschte bei einer Reihe von landwirtschaftlichen Produkten, insbesondere bei Obst und Gemüse, sowie bei allen chemischen Erzeugnissen, Ermäßigung. In Verhandlungen mit der Hochkommission konnte erreicht werden, daß die Senkungen wesentlich bescheidener ausfielen, als ursprünglich gefordert war.

Eine Überprüfung des Tarifs, geschweige denn Billigung durch die parlamentarischen Instanzen war zeitlich nicht möglich. In Torquay wurde auf der Grundlage des Tarifs bereits verhandelt, als die Bundestagsausschüsse ihn erst berieten. Der Tarifentwurf enthielt: 21 Abschnitte, 99 Kapitel, 1.360 Hauptpositionen und 3.296 Unterpositionen.

Der vom Ausschuß erarbeitete Entwurf bildete die Grundlage für die vom Kabinett gebilligte Gesetzesvorlage, die gegenüber dem Entwurf nur vereinzelte formelle und materielle Abänderungen enthielt.

c) Ermittlung der Zollsätze

Von der Bundesregierung ist wiederholt - auch gegenüber den Vertragsstaaten des GATT - versichert worden, daß die Zolltarifreform nicht dazu benutzt werden sollte, das allgemeine Zollniveau zu erhöhen.[1] Die Zollsätze des neuen Tarifs würden gegenüber den bisherigen Sätzen Erhöhungen, aber auch Ermäßigungen bringen, so daß sich an der Durchschnittszollbelastung gegenüber dem Stand vom 15. November 1949 nichts ändern würde.

Um diesem Postulat zu genügen, wurde die für das Jahr 1937 ermittelte wertmäßige Zollbelastung als Ausgangspunkt genommen, dabei aber versucht, die zwischenzeitlichen Veränderungen der Zollbelastung aufgrund

1) Begründung zum Entwurf eines Zolltarifgesetzes a.O. S. 12

der Preissteigerungen zu berücksichtigen. Eine Berechnung der Zollbelastung zum Zeitpunkt der Tarifreform war mangels ausreichender statistischer Unterlagen zumeist nicht möglich. Aber auch die Berechnung der Zollbelastung auf der Basis von 1937 war nur ungefähr möglich, darüber hinaus mußten Veränderungen der Angebots- und Bedarfsstruktur berücksichtigt werden, so daß viele Abweichungen nach oben und unten vorgenommen wurden. Trotzdem glaubte die Bundesregierung, daß "in der Gesamtheit ... die Zollbelastung nicht geändert worden" ist.[1] So wenig auch dieser Nachweis exakt zu führen sein wird, es kann nicht bestritten werden, daß der Zolltarif einen gemäßigt liberalen Charakter trägt, wenn man ihn mit Zolltarifen der Nachbarländer vergleicht.

d) Zollbelastungen

Die nachstehenden Tabellen wurden errechnet bezw. entnommen aus den Zollbelastungsvergleichen in der Begründung zum Zolltarifentwurf. Die Zollbelastung ist darin als arithmetisches Mittel aus allen Unterpositionen ermittelt worden, zweifellos ein höchst fragwürdiges Verfahren (Siehe auch S. 65). Andererseits gab es auch keine andere Möglichkeit, einen Anhaltspunkt für die Belastung im Vergleich zu Nachbarländern zu gewinnen. Die allgemeine Tendenz der Belastung wird dabei sicherlich sichtbar, weil davon ausgegangen werden kann, daß in vielen Fällen die fehlende Gewichtung der Zollsätze ohne Bedeutung ist. Entweder sind einzelne Einfuhrwerte der untersuchten Zollgebiete gleich oder ein (theoretisch) zu hoch gewichteter Zollsatz wird belastungsmäßig durch einen (theoretisch) zu niedrig gewichteten Zollsatz wieder ausgeglichen. -

In vielen Fällen konnten die Belastungsziffern nur ungenau angegeben werden oder mußten geschätzt werden. Bei manchen Positionen war ein Vergleich wegen der spezifischen Zollsätze überhaupt nicht möglich. Diese Einschränkungen sind zu beachten, damit der Aussagewert der Tabellen nicht überschätzt wird. Andererseits bleibt es unwiderlegbar, wenn die Bundesregierung von einer Tariflage spricht, die in der Mitte zwischen den Niedrig- und Hochschutzzolländern liegt. Von einigen Kapiteln des Agrarbereiches abgesehen, liegen die Durchschnittsbelastungen meistens unter denen Italiens und Frankreichs und über denen der Benelux.[2]

1) Begründung zum Entwurf eines Zolltarifgesetzes a.O. S. 13
2) Da die Berechnungen ohnedies nicht exakt sind, habe ich bei der Ermittlung der Durchschnittsbelastungen die Dezimalstellen grundsätzlich unberücksichtigt gelassen.

TABELLE 1 ZOLLBELASTUNGSVERGLEICHE NACH DEM ZOLLTARIFENTWURF 1951

Kap. Nr.	Hauptwarenbezeichnung	Zollbelastung in %			
		Benelux	Frankreich	Italien	Bundesrepubl.
1	Lebende Tiere	3,3	31,1	28,2	8,0
2	Fleisch usw.	10,5	24,2	31,2	20,0
3	Fische usw.	4,6	26,2	16,2	19,6
4	Milch usw.	11,4	22,8	25,7	26,4
5	Rohstoffe tierischen Ursprungs	0,5	0,8	3,4	2,5
6	Lebende Pflanzen	8,0	34,0	13,2	26,6
7	Pflanzl. Erzeugnisse, Gemüse usw.	7,6	19,3	13,0	23,0
8	Eßbare Früchte	10,2	17,5	14,3	17,0
9	Kaffee, Tee, Gewürze	-	-	-	-
10	Getreide	0,0	35,7	28,5	5,0
11	Müllerei-Erzeugnisse usw.	5,8	32,0	31,1	25,9
12	Ölhaltige Früchte, Sämereien	1,2	11,2	4,2	5,0
13	Gummiarten, Harze usw.	1,6	6,4	5,7	3,3
14	Flecht- u. Schnitzstoffe usw.	0,0	0,6	4,0	1,0
15	Tierische und pflanzliche Fette	4,5	27,6	16,2	15,8
16	Zubereitungen v. Fleisch, Fisch	19,8	24,8	24,6	28,0
17	Zucker und Zuckerwaren	-	-	-	-
18	Kakao u. Erzeugnisse daraus	15,0	25,8	-	29,2
19	Mehl u. Backwaren usw.	31,1	35,5	35,6	27,0
20	Zubereitungen v. Gemüsen u.ä.	21,4	33,9	-	33,1
21	Nahrungsmittel-Zubereitung	18,9	18,9	-	31,6
22	Alkoholische Flüssigkeiten	-	-	-	-
23	Abfälle des Nahrungsmittelgewerbes	3,2	7,4	8,7	12,0
24	Tabak	-	-	-	-
25	Salz, Steine, Kalk u.ä.	1,2	3,6	4,4	4,0
26	Erze, Schlacken, Asche	0,3	2,5	3,0	0,0
27	Mineralische Brennstoffe, Strom	-	-	-	-
28	Anorganische chemische Erz.	1,5	21,0	26,7	12,4
29	Organische chem. Erzeugnisse	2,4	23,9	24,9	14,1
30	Pharmazeutische Erzeugnisse	11,5	16,9	26,0	20,0
31	Düngemittel	0,0	2,6	14,4	27,3

Kap. Nr.	Hauptwarenbezeichnung	Zollbelastung in %			
		Benelux	Frankreich	Italien	Bundesrepubl.
32	Farbstoffe, Färbmittel u.ä.	4,4	17,8	23,3	16,0
33	Riech- und Schönheitsmittel	13,2	13,0	18,5	8,3
34	Seifen, Waschmittel usw.	11,1	21,0	25,6	19,3
35	Eiweißstoffe und Leim	7,0	19,8	22,8	21,1
36	Pulver und Sprengstoffe	-	-	-	-
37	Erzeugnisse f. Photographie	-	-	-	-
38	Erzeugnisse f. chem. Industrie	1,4	19,9	11,5	11,6
39	Kunststoffe, Kunstharze usw.	8,8	28,5	26,8	19,7
40	Kautschuk u. Kautschukwaren	9,0	13,0	17,0	17,3
41	Häute, Leder, Felle	4,3	13,0	13,7	4,7
42	Waren aus Häuten usw.	14,3	22,0	14,7	16,0
43	Pelzfelle und Pelzwaren	7,7	14,7	15,3	10,0
44	Holz und Holzwaren	6,3	14,3	23,8	13,0
45	Kork und Korkwaren	3,3	23,0	25,0	7,0
46	Flecht-und Korbwaren	13,3	18,5	20,2	20,4
47	Papierabfälle, Halbstoffe	0,0	10,0	3,0	11,2
48	Papier und Pappe	16,5	23,5	27,0	19,5
49	Waren des Buchhandels	11,5	14,2	17,1	8,3
50	Seide	6,7	9,0	9,3	12,0
51	Wolle und Tierhaare	7,7	7,3	12,7	12,0
52	Kunstseide	14,0	26,5	27,0	28,0
53	Zellwolle	9,7	22,3	25,3	19,3
54	Flachs	7,7	12,7	20,7	9,0
55	Baumwolle	6,7	13,0	18,0	13,7
56	Andere pflanzl. Spinnstoffe	7,7	18,7	19,3	14,3
57	Metallgarne	13,4	30,0	27,0	14,0
58	Teppiche u.ä.	19,3	22,7	31,0	27,0
59	Watte, Filz und Seilerwaren	11,3	21,0	13,5	19,8
60	Gewirke	20,5	29,0	30,5	20,5
61	Bekleidung	23,4	25,4	30,0	25,0
62	Konfektionswaren	20,5	24,6	29,8	26,3
63	Altwaren aus Spinnstoffen	-	7,5	7,5	12,0
64	Schuhe	18,0	23,5	32,5	14,5
65	Kopfbedeckungen	15,5	21,0	19,0	18,0
66	Schirme und Stöcke	19,1	27,5	24,7	20,1
67	Schmuckfedern u.ä.	20,7	19,7	26,3	25,5

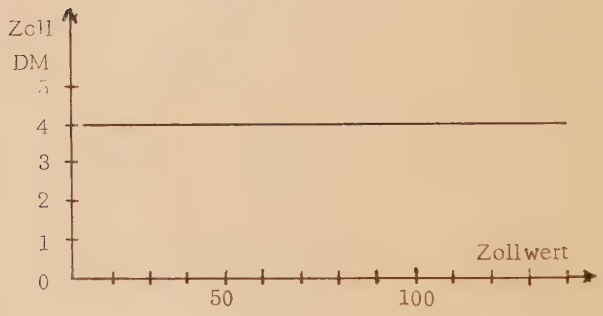
Kap. Nr.	Hauptwarenbezeichnung	Zollbelastung in %			
		Benelux	Frankreich	Italien	Bundesrepubl.
68	Waren aus Steinen u.ä.	10,0	15,0	15,1	15,2
69	Keramik	14,6	18,4	32,2	12,8
70	Glas- und Glaswaren	12,0	21,0	36,3	19,7
71	Perlen, Edelsteine usw.	7,5	10,7	7,7	6,0
72	Münzen	-	-	-	-
73	Eisen und Stahl	4,0	14,0	21,3	15,3
74	Kupfer	4,3	13,0	14,0	8,3
75	Nickel	4,3	13,7	10,7	10,0
76	Aluminium	5,7	24,0	37,7	14,0
77	Magnesium u.ä.	2,8	24,8	23,8	8,5
78	Blei	6,0	13,7	16,3	9,0
79	Zink	5,3	19,7	18,7	8,7
80	Zinn	6,3	9,7	12,7	6,0
81	Andere unedle Metalle	2,5	21,1	8,6	4,3
82	Werkzeuge	11,0	22,5	31,4	14,7
83	Versch. Waren aus unedlen Metal.	12,7	23,4	34,1	16,0
84	Maschinen, mech. Apparate	6,7	18,0	29,0	13,0
85	Elektrische Maschinen	11,5	20,5	41,0	13,8
86	Schienenfahrzeuge	11,1	16,5	22,9	14,0
87	Kraftwagen usw.	17,3	25,7	39,0	24,0
88	Luftfahrzeuge	-	-	-	-
89	See- und Flußschiffe	3,9	13,0	12,8	1,5
90	Optische Instrumente	13,0	25,5	31,0	11,0
91	Uhrmacherwaren	11,1	15,9	19,9	13,6
92	Musikinstrumente, Tongeräte	14,5	26,3	33,8	14,3
93	Waffen und Munition	-	-	-	-
94	Möbel u.ä.	17,0	22,0	32,4	18,5
95	Schnitz- und Formstoffe	11,0	12,8	13,5	16,7
96	Besen, Bürsten, Pinsel usw.	14,5	38,5	33,0	16,1
97	Spielwaren u.ä.	19,0	27,5	29,5	17,5
98	Verschiedene Waren	16,0	23,0	26,3	17,5
99	Kunstgegenstände	-	-	-	-

2) Wertzoll oder spezifischer Zoll

Die Arbeiten an der deutschen Zolltarifreform beinhalteten von vornherein auch eine Reform der Verzollungsgrundlage. Nachdem die meisten Länder sich den USA mit ihrem Wertzollsystem angeschlossen hatten, war auch Deutschland ökonomisch und politisch gezwungen, dieses System einzuführen. In den Zeitschriftenerörterungen hob man zwar hier und da noch einmal die Vorzüge des Gewichtszollsystems des Bülow-Tarifs hervor,[1] aber die stärkeren Vorteile des Wertzollsystems waren nicht zu übersehen.

a) Der spezifische Zoll

Fig. 1 Spezifischer Zoll



Der spezifische Zoll ist ein starrer, fixer Zoll. Die absolute Belastung des Warenpreises bleibt gleich, die relative sinkt, je höher der Preis steigt und umgekehrt.

1. Qualitätsunterschiede der Importwaren haben meistens Preisunterschiede zur Folge. Der absolute Zollbetrag ist preisunabhängig. Das hat die Wirkung, daß beim spezifischen Zoll die schlechten Qualitäten prozentual höher belastet werden als die guten.

1) So Erich Siegert "Wertzölle und spezifische Zölle" in Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern, Nr. 12 v. 25.6.49

2. Da die relative Zollbelastung konträr zur Preissteigerung der Einfuhrwaren verläuft, bekommt die Binnenwirtschaft den relativ stärksten Zollschutz, wenn sie ihn am dringendsten braucht, nämlich bei stark gesunkenen Weltmarktpreisen. Umgekehrt ist der Zollschutz relativ am schwächsten, wenn aufgrund hoher Auslandspreise die Einfuhr ohnedies erschwert ist. Aus diesem Grunde wurden für bestimmte landwirtschaftliche Produkte (Obst und Gemüse) gemischte Wert- und Gewichtszollsätze eingeführt, um bei einem internationalen Preisfall, der u.U. nur kurzfristig auftritt, der einheimischen Landwirtschaft einen gewissen Mindestschutz zu gewähren.

3. Die Zollhöhe eines Kunstwerkes läßt sich nicht nach Maß, Zahl oder Gewicht bestimmen, weil keines dieser Kriterien für seine wirtschaftliche Bedeutung ausschlaggebend ist. Der Zolltarif von 1902 nahm deshalb auch Bücher, Bilder und Gemälde von der Verzollung aus. Mit der Einführung des Obertarifs von 1932 wurde für Gemälde ein Zollsatz von 10.000,- RM für ein dz festgelegt. Je nach Bedeutung des Bildes kann dieser Satz ein kleiner Bruchteil oder ein Vielfaches des Einfuhrwertes sein.

4. Bei der Einführung des deutschen Gewichtszollsystems hat auch die Überlegung mitgespielt, daß sich die physikalischen oder chemischen Eigenschaften einer Ware und damit ihre tarifmäßige Zuordnung leichter feststellen lassen als der Wert einer Ware. Das gilt sicher für viele Produkte, nicht aber für alle chemischen Erzeugnisse, deren Merkmale nur im Laboratorium festgestellt werden können. Auch lassen sich die tarifmäßig relevanten Eigenschaften bei neuartigen Produkten nur sehr schwer ermitteln, weil auch der spezifizierteste Gewichtszoll nicht alle Möglichkeiten enthalten kann.

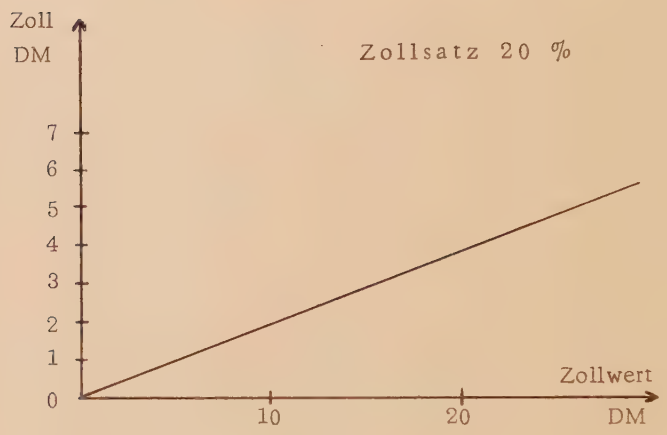
5. Ist der spezifische Zolltarif - der in der Regel oder überwiegend ein Gewichtszolltarif ist - genügend gegliedert, so engt er den Ermessensspielraum der Zollbeamten stark ein. Der spezifische Zoll führt also zu einer gleichen Zollbelastung ohne Unterschied des Einfuhrortes.

6. Der Zollertrag von spezifischen Zöllen entwickelt sich parallel zum Absatz der spezifisch belasteten Importgüter. Preisschwankungen wirken sich nur insoweit auf den Zollertrag aus, als dadurch das Importvolumen verändert wird. Wenn mit steigenden Importen gerechnet werden kann, steigen die Zollerträge aus spezifischen Zöllen auch

bei fallenden Weltmarktpreisen. Das war der ausschlaggebende Grund, weshalb in der Bundesrepublik für Finanzzölle spezifische Zollsätze gewählt wurden.

b) Der Wertzoll

Fig. 2 Wertzoll



Der Wertzoll ist ein variabler Zoll seiner absoluten Höhe nach. Er steigt und fällt proportional zur Preisentwicklung der Importgüter. Sein Anteil am Preis bleibt konstant.

1. Die relative Höhe des Zolls ist klar sichtbar, und man kann deshalb sofort ermitteln, welche Ware die relativ günstigste Zollbelastung hat.

2. Da die relative Zollbelastung für jede Ware im Zolltarif ausgewiesen wird, sind internationale Vergleiche der einzelnen Positionen leicht möglich. Beim spezifischen Zoll kann die Vergleichbarkeit nur erreicht werden über eine exakte Ermittlung der Preis- und Währungsrelationen.

3. Qualitäts- und Artunterschiede wirken sich in der Regel in Preisunter-

schieden aus, darum kommt der Wertzolltarif in praxi mit weniger Unterpositionen aus als ein gleich lückenloser Gewichtszolltarif.

4. Das Kernproblem der Wertverzollung ist die Errechnung der Verzollungsgrundlage. Der Zollwert einer Ware (Siehe auch S. 76) ist oft nur annähernd festzustellen. Für seltene Produkte ist man auf Schätzungen angewiesen, aber auch für Massengüter, insbesondere Lebensmittel mit großen Preisschwankungen wie Obst und Gemüse, lassen sich die Zollwerte nicht exakt ermitteln.

   In zolltechnischer Hinsicht ist also der spezifische Zoll dem Wertzoll überlegen, weil der spezifische Zoll sich auf objektiv feststellbare Merkmale gründet und damit eine gleichmäßige Festsetzung der Zölle bei den verschiedenen Abfertigungsstellen gewährleistet. Dagegen erfordert die Wertverzollung einen größeren Beamtenaufwand, qualifiziertere Kräfte und zwingt zur Beschränkung der Verzollung auf einige Abfertigungsstellen. Trotzdem sind Ungleichheiten der Verzollung unschwer möglich, und auch die Gefahr der Zollhinterziehung ist größer.

5. Der Wertzoll entspricht - im Gegensatz zum spezifischen Zoll - den sozialen Wertvorstellungen, denn die billigere Ware für den wirtschaftlich schwächeren Käufer wird absolut geringer belastet als die teuere.

6. Im Verlauf einer wirtschaftlichen Aufwärtsentwicklung kann mit einer stärkeren "Importneigung" für höherwertige Güter gerechnet werden. Der Fiskus partizipiert dann über die Steigerung der Zollerträge am wachsenden Wohlstand der Bevölkerung.

Rittershausen[1] sieht den besonderen Wert der spezifischen Zölle in ihrem Degressionscharakter, denn sie benachteiligen die einfacheren Qualitäten. Für junge Industriestaaten, die mit der Produktion von niederen Qualitäten beginnen, sei deshalb ein solches Zollsystem das ideale Schutzzollsystem. Tatsächlich kann auch bereits durch die Wahl des Zollsystems eine Einfuhrlenkung erreicht werden[2]; aber maßgebend ist nicht das Zollsystem und die Art der Handhabung der Zolltarifbestimmungen. Deutschland

1) Rittershausen a.O. S. 11
2) Manfred Helbich "Der Wertzoll in der europäischen Zollgesetzgebung der neuesten Zeit" Dissert. Erlangen 1956

hatte 1949 mit dem Bülow-Tarif, der als Schutzzolltarif eingeführt wurde, die niedrigste Zollbelastung Europas. Das war freilich nicht das Ergebnis einer freihändlerischen Politik, sondern Folge der allgemeinen Preissteigerungen und des geringen Schutzbedürfnisses der deutschen Wirtschaft, das teils aus Warenknappheit, teils aus den gesetzlichen Einfuhrbeschränkungen resultierte. Das Zolltarifsystem ist also nicht ausschlaggebend für die Art der Außenhandelspolitik.

> In Deutschland hatte es bisher nur wenig Wertzölle gegeben. Der Vereinszolltarif von 1865 enthielt Wertzölle für Schiffe und Eisenbahnwagen. Der Tarif von 1902 hatte nicht einen einzigen Wertzoll. Im Handelsvertrag mit Belgien wurde 1925 ein Wertzoll von 25 % auf Hohlglas mit Kristallschliff eingeführt, und eine Verordnung über Zolländerungen von 1932 führte für wollene Gewebe Zollzuschlagssätze von 30 % des Wertes ein.

Die bessere Überschaubarkeit der Belastung, die leichtere internationale Vergleichbarkeit und das Vorbild der wichtigen Handelspartnerländer, insbesondere der USA, veranlaßten die Bundesrepublik, vom Gewichtzollsystem abzugehen und ein Wertzollsystem mit einigen wichtigen Ausnahmen zu schaffen.

3) Der Beitritt der Bundesrepublik zum GATT

a) Die Havanna Charta

Nach dem Krieg bemühten sich die USA im Rahmen der UN um die Schaffung einer Welthandelsverfassung. Sie luden am 6. Dezember 1945 14 Regierungen wichtiger Handelsstaaten ein, eine internationale Wettbewerbsordnung zu schaffen. Der "Vorbereitende Ausschuß" der beteiligten Regierungen tagte zum ersten Male am 15. Oktober 1946[1]. Dem Ausschuß lag ein amerikanischer Entwurf einer "Suggested Charter for an International Organisation" vor. Die meisten Artikel der Charta wurden von der Konferenz akzeptiert. Gleichzeitig schlug der Ausschuß für die nächste Versammlung die Herstellung eines Textes eines allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens ("General Agreement on Tariffs and Trade") vor. Dieses Abkommen war eine Vorwegnahme des zoll- und handelspolitischen Teils der entstehenden Welthandelscharta. Im Januar und Februar 1947

1) Herbert Gross "Welthandel vom Morgen" Düsseldorf 1950, S. 31

tagte in Lake Success ein Ausschuß von Vertretern aller teilnehmenden Regierungen des Vorbereitenden Ausschusses, der den ursprünglichen amerikanischen Entwurf überarbeitete und verbesserte. Durch konkrete Arbeit sollte "... das verhängnisvolle Verweilen im Vorraum der Diskussionen und Resolutionen ausgeschlossen werden."[1)]

Auf der zweiten Tagung des Vorbereitenden Ausschusses im April 1947 in Genf wurden zum ersten Male zwischen 18 Teilnehmerstaaten Zollsenkungen und Zollbindungen ausgehandelt und der endgültige Entwurf der Charta verabschiedet. Der Vorbereitende Ausschuß empfahl dem Wirtschafts- und Sozialrat der UN im Juli 1947 die Einberufung einer Weltwirtschaftskonferenz nach Havanna. Diese Konferenz - in Zukunft nach dem Tagungsort benannt - tagte vom 21. November 1947 bis 24. März 1948, und von den 57 teilnehmenden Nationen paraphierten 53 Staaten die fertiggestellte Charta. Interessanterweise brachten die USA als Initiatoren der Charta diese zu Fall: Im Jahre 1950 weigerte sich die USA-Regierung, das Ergebnis der Havanna-Konferenz dem Kongreß zur Ratifizierung vorzulegen. Die Ursachen dürften vornehmlich darin gelegen haben, daß die Charta den Freihändlern zu protektionistisch und den Protektionisten zu freihändlerisch war. Die Charta formulierte als Prinzip Nichtdiskriminierung, Abbau von Zöllen und Beseitigung von Präferenzen und Einfuhrkontingenten, ließ aber zu diesen Grundsätzen so viele Ausnahmen zu, daß sie genauso gut als eine Charta zur Verhinderung des Welthandels betrachtet werden konnte.

Ein Gedanke der Havanna Charta, die bestehenden Zollsätze gegen ein weiteres Steigen zu binden, hatte zu den multilateralen Zollverhandlungen von Genf geführt, deren erste vom 1. April 1947 bis 30. Oktober 1947 stattfand. Dabei kam man überein, die zweiseitig ausgehandelten Zollzugeständnisse allen Teilnehmerstaaten zugänglich zu machen. Das "Protocol of Provisional Application" des Abkommens wurde am 30. Oktober 1947 von 9 Staaten, darunter USA, Großbritannien und Frankreich unterzeichnet.[2)]

---

1) Herbert Gross a.O. S. 30

2) Aus Vereinfachungsgründen wird bei der Darstellung der GATT-Bestimmungen - ohnedies hier nur gedrängt möglich - von der jüngsten Fassung des Abkommens ausgegangen, um die Arbeit nicht mit Hinweisen auf die vielen Änderungen zu belasten. Zugrunde gelegt wird die Textausgabe des allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens der Schriftenreihe zum Handbuch für Europäische Wirtschaft, Bd. 19, Baden-Baden & Bonn, Februar 1961, in Zukunft zitiert als "Das GATT".

Nachdem die Havanna Charta endgültig gescheitert war, wurde das "provisorische" GATT, das einzige große internationale Handelsabkommen, beschlossen. Ihm gehörten am 1. Januar 1962 über 50 Staaten an.

b) Die Zolltarifbestimmungen des GATT

Mit Hilfe des GATT sollen Zollzugeständnisse gesichert werden. Zollzugeständnisse können in der Form von Zollsenkungen oder als Zollbindungen erfolgen. Zollbindung ist die Festsetzung der Höchstgrenze eines Zolls und bietet damit einen Schutz gegen unerwartete oder befürchtete Zollerhöhungen. Im Fall der Plafond-Bindung wird zugesichert, daß der Zoll eine bestimmte Höchstgrenze nicht überschreitet, sofern er heraufgesetzt werden sollte.

> Art. XXVIII, 2 a bestimmt ausdrücklich: "Die Bindung niedriger Zölle oder der Zollfreiheit gilt grundsätzlich als ein Zugeständnis, das der Herabsetzung hoher Zölle gleichwertig ist.[1)]

Zum Schutz der Zollzugeständnisse dienen folgende Bestimmungen:

1. Die - zumeist bilateral - ausgehandelten Zugeständnisse werden für jedes Land in Listen zusammengefaßt und gelten gegenüber jeder Vertragspartei. Jedes Mitglied des GATT hat einen Rechtsanspruch darauf, in den Genuß der Zollzugeständnisse zu kommen, auch wenn es mit dem gewährenden Land keine Zollverhandlungen geführt hat.

2. Zugeständnisse können normalerweise nicht einseitig rückgängig gemacht werden. Will ein Land ein Zugeständnis aufheben oder verändern, so muß es mit allen Nutznießern des Zugeständnisses darüber Verhandlungen führen.

> Zu den Nutznießern zählen: Länder, mit denen das Zugeständnis ursprünglich vereinbart wurde, Art. XXVIII, 1 des GATT; Länder, die als Hauptlieferanten gelten, Anm. 4, 5, 6 zu Art. XXVIII, 1; Länder mit "wesentlichem Interesse" an dem Zugeständnis, Anm. 7 zu Art. XXVIII, 1,[2)] (Die Letzteren brauchen nur konsultiert zu werden).

Der Gesamtstand der Zugeständnisse darf "... insgesamt für den Handel nicht weniger günstig ..." sein, "als in diesem Abkommen vor den Ver-

1) Das GATT a.O. S. 81
2) Das GATT, Art. XXVIII, 2, a.O. S. 78

handlungen vorgesehen war."[1] Die Exportmöglichkeit in das Land, das Zugeständnisse aufheben oder verändern will, darf sich also für die Gesamtheit der an diesem Außenhandel interessierten Länder nicht verschlechtern. Ein einzelnes Lieferland kann also sehr wohl einen Nachteil (oder auch Vorteil) durch die Veränderung erfahren.

3. Eine Reihe weiterer Bestimmungen über die Gleichstellung ausländischer und inländischer Waren (Art. III), über den Zollwert (Art. VII), über Gebühren und Förmlichkeiten bei der Einfuhr (Art. VIII) und über die Kontingentsregelung sollen verhindern, daß die Zollzugeständnisse indirekt wieder aufgehoben werden.

c) Die Meistbegünstigung

Kernstück der GATT-Bestimmungen ist die "Allgemeine Meistbegünstigung" des Art. I.

> "Bei Zöllen und Belastungen aller Art, die anläßlich oder im Zusammenhang mit der Einfuhr oder Ausfuhr ... auferlegt werden, bei dem Erhebungsverfahren für solche Zölle und Belastungen, bei allen Vorschriften und Förmlichkeiten im Zusammenhang mit der Einfuhr oder Ausfuhr ... werden alle Vorteile, Vergünstigungen, Vorrechte oder Befreiungen, die eine Vertragspartei für eine Ware gewährt, welche aus einem anderen Land stammt oder für dieses bestimmt ist, unverzüglich und bedingungslos für alle gleichwertigen Waren gewährt, die aus den Gebieten der anderen Vertragsparteien stammen oder für diese bestimmt sind."[2]

Die Meistbegünstigung, die mit Rittershausen besser "Gleichbegünstigung"[3] genannt würde, bezeichnet formal "... eine vertragsmäßige oder autonome Zusicherung des Meistbegünstigung gewährenden Staates, durch welche er sich einem anderen Staate gegenüber verpflichtet, diesen ohne weiteres an allen Begünstigungen und Vorrechten teilnehmen zu lassen, die er einem dritten Staat bereits gewährt hat oder in Zukunft gewähren wird".[4]

Materiell bedeutet sie die handels-, insbesondere zollpolitische Gleichstellung der die Meistbegünstigung erhaltenden Staaten untereinander im

1) Das GATT a.O. S. 78 und S. 107
2) Das GATT a.O. S. 25
3) Rittershausen a.O. S. 22
4) Janis Volmars "Europäische Zusammenarbeit und die europäische Zollunion" Braunschweig 1949, S. 17

Rahmen des in den Handelsverträgen abgesteckten Geltungsbereiches. Das Gegenstück der Meistbegünstigung ist die Reziprozität. Bei ihr wird ein Zugeständnis nur in einem individuellen bilateralen Vertrag ausgehandelt.

Die Meistbegünstigung kann in vier Formen auftreten:

1. Die beschränkte Meistbegünstigung. Bei ihr werden einzelne Waren au der Meistbegünstigung herausgenommen, so daß die Drittstaaten in be auf diese Waren keine Gleichbehandlung mit dem Land erfahren, mit dem ein Handelsvertrag abgeschlossen wurde.

2. Die unbeschränkte Meistbegünstigung. Die Gleichbehandlung gilt aus- nahmslos für alle Waren.

3. Die bedingte Meistbegünstigung. Das Drittland kommt erst dann in de Genuß der Meistbegünstigung, wenn es dem gewährenden Land zoll- und handelspolitisch entgegenkommt.

4. Die unbedingte Meistbegünstigung. Hier kommt der Drittstaat sofort in den Genuß der Rechtsfolgen der Meistbegünstigung.

Theoretisch kann das Begriffspaar "bedingt" und "unbedingt" mit "beschränkt" oder "unbeschränkt" gekoppelt werden; m.W. haben solche Kombinationen in der Handelsgeschichte keine Rolle gespielt bezw. nicht existiert. Von Bedeutung ist heute nur noch die unbedingte (und gleichzeitig unbeschränkte) Meistbegünstigung.

Das wesentlich Neue der GATT-Meistbegünstigung besteht darin, daß die ein Zollzugeständnis aushandelnden Partner dieses Zugeständnis nicht mehr wie bisher aufheben können, womit auch die Begünstigung der Drittländer entfiele. Wie im Vorhergehenden besprochen, kann eine solche Aufhebung nur im Einvernehmen mit den genannten Vertragsparteien erfolgen bei gleichzeitiger Kompensation durch andere Zugeständnisse. Damit ist es außerordentlich schwierig geworden, einen Zollsatz, der in den GATT-Verhandlungen gebunden oder gesenkt wurde, wieder zu erhöhen. Die Meistbegünstigung im Sinne des GATT stellt deshalb eine einseitig nicht kündbare, multilaterale Verpflichtung dar. Die Richtung des zollpolitischen Handelns ist für alle Beteiligten im voraus bestimmt:
Senkung der Zölle. Lediglich Umfang und Ausmaß der Abwärtsbewegung ist in das Ermessen der Vertragsparteien gestellt. Die "... Zollstraße .. ist damit eine "... Einbahnstraße ..." geworden, "die nur bergab-

wärts befahren werden darf." (Im Original gesperrt).[1)]

Die Form der GATT-Meistbegünstigung hat die klassische Meistbegünstigung völlig verdrängt und beherrscht den Welthandel. Insofern stellen die Bestimmungen des GATT tatsächlich schon eine Welthandelscharta dar. Aber es wird noch zu zeigen sein, daß die multilaterale Unbedingtheit der Meistbegünstigung mit ihrer praktischen Unkündbarkeit die Bereitschaft zu Zollkonzessionen erheblich gemindert hat.

d) Die Mängel von Torquay

Die Zollverhandlungen des GATT erfolgten nach der simultanbilateralen Methode. Jedes Land verhandelte mit seinen wichtigsten Außenhandelspartnern, an deren Zollkonzessionen es am stärksten interessiert war. Dabei mußten die Delegationen zugleich die parallel laufenden Verhandlungen der anderen Mitgliederländer beobachten. Die zwischen dritten Staaten bilateral ausgehandelten Konzessionen kamen zugleich dem eigenen Land zugute. Dadurch sollte sich jedes Teilnehmerland seinerseits zu größeren Zugeständnissen bereit finden.

Das Gesamtergebnis von Torquay war nicht so gut, wie ursprünglich erwartet worden ist. Von 630 möglichen Verträgen und 400 geplanten kamen nur 149 Abschlüsse zustande, 14 Verhandlungen blieben ergebnislos.[2)]

Die Gründe dafür waren:

1. Die Verhandlungen von Torquay standen im Schatten der Aufrüstung nach Beginn des Korea-Krieges. Der Export von Rohstoffen und Halbfabrikaten der betreffenden Lieferländer florierte. Verschiedene Länder hatten es deshalb nicht nötig, exportorientierte Zollzugeständnisse zu machen.

2. Die zunehmende Liberalisierung rückte die Zölle wieder mehr in den Vordergrund einer einfuhrhemmenden Politik. Beim Wegfall von Kontingenten können Zollzugeständnisse mit einer beträchtlichen Importsteigerung verbunden sein. Die Furcht vor schädlichen Auswirkungen auf die einheimische Wirtschaft veranlaßte die Vertragsparteien,

---

1) Rittershausen a.O. S. 348
2) W. v. Scheuenburg "Ausklang in Torquay", Außenhandelsdienst, Bd. 5, Heft 16 v. 19.4.51, S. 1

vorsichtig bei Zollzugeständnissen zu sein.[1)]

3. Zum ersten Mal in Torquay - später wesentlich stärker - zeigten sich die Nachteile der unbedingten GATT-Meistbegünstigung. Die bilateral ausgehandelten Zollabreden wurden in multilateralen Zollbegünstigungslisten (den sog. schedules) zusammengefaßt. Alle Vertragsparteien haben Anspruch auf Behandlung nach diesen Listen. Ein bilaterales Zugeständnis kann somit einen erheblichen Importsog aus anderen Ländern bewirken, wenn man berücksichtigt, daß die in Torquay vertretenen Staaten 90 % des Welthandels beherrschten. So wurden Zollzugeständnisse wegen ihrer Multilateralität nicht gewährt, die e i n e m Handelspartner eingeräumt worden wären.

4. Das Zollsenkungsbestreben in Form der "Verhandlungsmethode" benachteiligte Niedrigschutzzolländer. Weil sie keine nennenswerten Konzessionen anzubieten hatten, konnten sie ihrerseits keine wesentlichen Zollreduktionen der Hochschutzzolländer erzwingen, sondern mußten sich in erster Linie mit den indirekten Zugeständnissen begnügen.

5. Von der Meistbegünstigung profitierten nicht alle Länder gleich. Länder, die dem begünstigenden Land näher liegen, können die Meistbegünstigung in der Regel stärker für sich ausnutzen als solche, die geographisch entfernter liegen und deshalb mit höheren Transportkosten rechnen müssen.

6. Viele Vertragspartner wären zu größeren Konzessionen bereit gewesen, wenn es zu größeren Zollzugeständnissen zwischen den USA einerseits und den Commonwealthstaaten andererseits gekommen wäre. Sie hätten dann von den "indirect-benefits" profitiert.

e) Das Ergebnis von Torquay

Auf den Zollkonferenzen des GATT in Genf 1947 und in Annecy 1949 war die Bundesrepublik noch nicht vertreten. Zur dritten "Zollrunde" in Torquay erhielt sie - wie bereits gesagt - im Sommer 1950 eine Einladung und wurde mit Abschluß der Konferenz als gleichberechtigtes Mitglied ins GATT aufgenommen.

Die Konferenz des GATT dauerte vom 28. September 1950 bis zum 21. April 1951, einige Unterbrechungen eingeschlossen. Auf der Konfe-

1) Hans Posse "War Torquay ein Erfolg?" Der Volkswirt, 1951, Nr. 18 S. 15

renz waren 39 Staaten vertreten, so daß die Bundesrepublik theoretisch 38 Verträge hätte abschließen können. Die Rechtsposition der Bundesrepublik war aber etwas erschwert, weil der Bundestag den neuen Zolltarif noch nicht verabschiedet hatte, so daß alle Abschlüsse auf der Basis eines Tarifs gemacht werden mußten, der noch der parlamentarischen Billigung bedurfte. Trotzdem arbeitete die deutsche Delegation außerordentlich erfolgreich. Sie verhandelte mit 23 Ländern und schloß mit 21 von ihnen Verträge ab.

> Australien, Benelux, Ceylon, Chile, Dänemark, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Indien, Indonesien, Italien, Kanada, Neuseeland, Norwegen, Österreich, Pakistan, Philippinen, Schweden, Uruguay, USA.

Die Verhandlungen mit Brasilien und der Türkei blieben ohne Ergebnis.

Für die Bundesrepublik war Torquay - unabhängig vom politischen Gewinn - auf jeden Fall ein entscheidender Erfolg. Wahrscheinlich hat kein Land so viele Vorteile gewonnen wie Deutschland.

1. Die Bundesrepublik gewann mit der Aufnahme ins GATT Anschluß an die internationale Zollpolitik.

2. Die Konzessionen der GATT-Mitglieder aus den Zollrunden von Genf und Annecy wurden bis zum 31.12.53 verlängert und damit auch für die Bundesrepublik wirksam.

3. Die Bundesrepublik kam aufgrund ihrer bilateralen Verträge in den Genuß von 2.570 direkten Zollkonzessionen, davon entfielen 1.533 auf Zollsenkungen und 1.037 auf Zollbindungen.

4. Indirekte "Benefits", das sind Konzessionen dritter Teilnehmerstaaten untereinander, in deren Genuß die Bundesrepublik kam, wurden ihr bei über 7.000 Positionen gewährt.

5. Das durch direkte Konzessionen begünstigte deutsche Exportvolumen wurde auf 1 Mrd. geschätzt; die Begünstigung durch indirekte Konzessionen auf 2 Mrd. DM.[1)]

6. Von den Verhandlungspartnern der Bundesrepublik waren rd. 3.000 Wünsche, die ca. 1.800 Positionen betrafen, angemeldet worden. In den deutschen Angebotslisten wurden in 200 Fällen Zollbindungen

1) Staatssekretär Westrick in der 156. Bundestagssitzung v. 5.7.51, Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 1. Wahlperiode

und in etwa 700 Fällen Zollsenkungen angeboten. Nach Abschluß der Verhandlungen hatte die Bundesrepublik 587 Zollsenkungen und 592 Zollbindungen zugestanden,[1] von diesen Zugeständnissen betrafen fast 1.000 den gewerblichen Bereich, die übrigen entfielen auf die Landwirtschaft.

Mit Torquay hatte die Bundesrepublik - im Rahmen des GATT - ihre handels- und zollpolitische Selbständigkeit zurückgewonnen. Die Jahre der zollpolitischen Enthaltsamkeit unter der Ära der Militärgouverneure waren vorüber. Der neue und zugleich letzte Abschnitt eigenen zollpolitischen Handelns begann.

1) Herbert Groß "Torquay - ein Erfolg?" FAZ, Nr. 76 v. 2.4.51 S. 5

TEIL C: DIE DEUTSCHE ZOLLPOLITIK VON 1951 BIS 1958

I DER ZOLLTARIF VOM 16. AUGUST 1951

Der neue deutsche Zolltarif trat am 1. Oktober 1951 in Kraft. Er ist ein Anlagenband zum Zolltarifgesetz vom 16.8.51.[1)]

1) Der Aufbau des Tarifwerkes

Der Tarif ist auf 213 Seiten in 21 Abschnitte, 99 Kapitel, 1.360 Tarifnummern und über 3.000 Tarifpositionen gegliedert. Weil die Tarifpositionen häufig noch unterteilt sind, verzeichnet der Tarif 4.563 Zollinien. Unter einer Zollinie versteht man eine Positionsbezeichnung mit einer Zollsatzangabe.

Bei 809 Positionen ist als Zollsatz "frei" angegeben, bei 5 Zollinien fehlt jede Angabe. Dabei handelt es sich um Waren, deren Einfuhr zum damaligen Zeitpunkt von der Alliierten Hohen Kommission verboten war. Im Falle einer verbotswidrigen Einfuhr waren sie mit dem höchsten Wertzollsatz (40 %) zu verzollen.

Beispiel: Tarifnr. 87 07 Kampfwagen und Panzerkraftwagen.

Der Tarif ist weitgehend dem Brüsseler Zolltarifschema angepaßt, lediglich bei den Unterpositionen hat man rein deutsche Gesichtspunkte berücksichtigt. (Siehe Anhang II.) Die Abschnitte des Tarifs lauten:

I. Tiere und tierische Erzeugnisse

II. Pflanzen und pflanzliche Erzeugnisse

III. Tierische und pflanzliche Fette und Öle; Erzeugnisse ihrer Spaltung; genußartige Speisefette; Wachse tierischen und pflanzlichen Ursprungs

1) BGBL I, Nr. 42, 1951, S. 527

IV. Erzeugnisse des Nahrungsmittelgewerbes; Getränke, alkoholische Flüssigkeiten und Essig; Tabak

V. Mineralische Stoffe

VI. Erzeugnisse der chemischen Industrie und verwandter Industrien

VII. Kunststoffe und Kunststoffwaren; Kautschuk und Kautschukwaren

VIII. Häute, Felle, Leder, Pelzfelle und Waren daraus; Sattlerwaren, Reiseartikel und Täschnerwaren; Waren aus Därmen

IX. Holz, Holzkohle und Holzwaren; Kork und Korkwaren; Flechtwaren und Korbwaren

X. Zellstoffe, Papier, Pappe und Waren daraus

XI. Spinnstoffe und Waren daraus

XII. Schuhe, Kopfbedeckungen; Regen- und Sonnenschirme; Modeartikel; künstliche Blumen und Haararbeiten

XIII. Waren aus Steinen, Gips, Zement, Asbest, Glimmer oder anderen mineralischen Stoffen; keramische Erzeugnisse; Glas und Glaswaren

XIV. Echte Perlen, Edelsteine; Edelmetalle, Edelmetallplatierungen, Waren daraus; Phantasieschmuck; Münzen

XV. Unedle Metalle und Waren daraus

XVI. Maschinen und Apparate; elektrotechnische Waren

XVII. Verkehrsmittel

XVIII. Optische Instrumente und Geräte; photographische und kinematographische Apparate; Meß-Prüf- und Präzisionsinstrumente, Materialprüfmaschinen, medizinische und chirurgische Instrumente und Geräte; Uhrmacherwaren; Musikinstrumente, Tonaufnahme- und Tonwiedergabegeräte

XIX. Waffen und Munition

XX. Verschiedene Waren, anderweit weder genannt noch inbegriffen

XXI. Kunstgegenstände, Sammlungsstücke und Antiquitäten

Die Einteilung ist weitgehend nach dem Produktionsprinzip (im Gegensatz zum Bülowschen Stoffprinzip) ausgerichtet. Das ist besonders deutlich bei Kap. 90 des Abschnittes XVIII zu sehen. Es umfaßt sowohl optische wie chirurgische als auch photographische und Materialprüfapparate. Manche Warengruppen wurden auch in Zweckkapiteln zusammengefaßt, z.B. Kap. 94 Möbel, medizinische oder chirurgische Möbel, Betten und ähnliche Waren. Die Numerierung ist nach dem Dekadensystem erfolgt.

> Die ersten zwei Ziffern geben die Kapitelnummern an, die letzten zwei die Positionsnummern. So bedeutet z.B. die Tarifnummer 20 03 (gefrorene Früchte mit Zuckerzusatz), daß diese Nummer an 3. Stelle des 20. Kapitels steht. Die Tarifnummern sind noch in den Hauptpositionen A B C usf. unterteilt und diese wiederum können in verschiedenen Unterpositionen und Absätzen unterteilt sein.
> Beispiel: Aufgeputzte Frauenhüte = Tarifnummer 65 04 B 2-b.

Der Gebrauchszolltarif enthält eine Tarifspalte, in der sowohl die autonomen wie auch die vertragsmäßigen Zollsätze verzeichnet sind. Es gelten grundsätzlich gegenüber allen Ländern die vertragsmäßigen Zollsätze, soweit solche vorhanden sind. Ein besonderer Obertarif ist im Tarifschema nicht enthalten, dafür gilt der § 3 des Zolltarifgesetzes (Siehe S. 70).

Die Vertragszollsätze sind kursiv gedruckt und mit einem "v" versehen, die dazugehörenden Vertragsbestimmungen stehen ebenfalls kursiv.

Die Vertragszollsätze werden nicht angewendet, wenn sie zu einer höheren Zollbelastung führen können, als die entsprechenden autonomen zolltariflichen Vorschriften. Das kann der Fall sein, wenn ungleichartige Zollsätze auf einer Zollinie zusammentreffen, etwa ein autonomer Wertzollsatz und ein spezifischer Vertragszollsatz.

> Beispiel: Emmentaler Käse (Tarifnummer 04 04) autonom 30 % Vertragszollsatz 30,- DM je 100 kg.
> Wenn der Einfuhrpreis unter 1,- DM je kg sinkt, ist es günstiger, die Verzollung nach dem autonomen Zollsatz anstelle des vertraglichen vorzunehmen.

In der Zollpraxis ist diese Bestimmung ohne Bedeutung geblieben.

Ein vorgestelltes "z" bei einem Zollsatz bedeutet, daß dieser zeitweilig gilt. Es handelt sich dabei um eine autonome Zollsatzänderung nach § 4 des Zolltarifgesetzes (Siehe S. 72). Ein "z-Zollsatz" gilt,

unabhängig davon, ob der bisherige autonome höher oder niedriger ist. Nur wenn ein niedrigerer Vertragszollsatz vorhanden ist, entfällt die Verzollung nach dem "z-Zollsatz".

Wie im alten Bülow-Tarif so sind auch im neuen Tarif Zollfreiheit oder Zollermäßigung für solche Waren festgesetzt, die zu einem bestimmten Verwendungszweck vorgesehen sind. Bei diesem Verfahren, dem sog. Zollsicherungsverkehr, bestehen Zollermäßigungen für Weizen und Reis für die Herstellung von Stärke, bei der Verarbeitung bestimmter Öle in der chemischen Industrie und für Wein zur Herstellung von Branntwein, Schaumwein usw.

> Beispiel: Tarifnummer 22 05 (Wein): "Wein zur Herstellung von Schaumwein unter Zollsicherung 20,- DM für 100 kg."
> Der Vertragszollsatz betrug dagegen (im Jahr 1953) für Weißwein in Behältnissen von mehr als 50 l 45,- DM je 100 kg.

Warenpositionen, die einer inländischen Abgabe unterliegen, tragen das Zeichen VST (Verbrauchsteuer). Für deren Erhebung sind die Vorschriften der Steuergesetze maßgebend. Ein besonderer Hinweis für die Einziehung der Umsatzausgleichsteuer fehlt.

Die Vorbemerkungen zum Gebrauchszolltarif enthalten noch den Hinweis auf die Tarasätze bei der Gewichtsverzollung und die Abkürzungen der Taravorschriften, die sich weitgehend dem Bülow-Tarif anschließen. Die Tarasätze sind in % des Bruttogewichtes angegeben; die Tarazuschlagssätze werden in % vom Reingewicht berechnet.

Für eine Reihe von Waren sind Abfertigungsbeschränkungen vorgesehen. Solche Waren können nur an bestimmten Zollstellen abgefertigt werden, die von der Oberfinanzdirektion dazu die Befugnis erhalten haben. Eine Abfertigungsbeschränkung wegen der Tarifierung ist mit einem B, eine Beschränkung wegen der Feststellung des Zollwertes mit einem BW an der betreffenden Warenbezeichnung vermerkt. Solche Abfertigungsbeschränkungen sind einmal die Folge des Tarifneubaus, zum anderen die der Schwierigkeit der Zollwertermittlung beim Wertzolltarif.

Der neue Tarif spiegelt deutlich die gewaltige qualitative Produktionsvermehrung seit dem Inkrafttreten des Bülow-Tarifes wider. Die einzelnen Warengruppen mußten viel weiter unterteilt werden, wie z.B. die Elektroerzeugnisse. Für andere Waren gab es früher noch gar keine Positionsbezeichnung, wie z.B. für Tarifnr. 84 57 Büromaschinen.

Der Zolltarif weist eine sehr detaillierte Unterteilung auf, "... die in manchen Fällen weitergeht, als es wirtschaftlich und zolltechnisch erforderlich wäre."[1] Die starke Differenzierung ist deshalb besonders bemerkenswert, weil bei einem Wertzollsystem die Waren nicht so stark unterteilt werden müssen wie bei einem Gewichtszollsystem. Der Wertzoll berücksichtigt über den unterschiedlichen Warenwert bereits die Verschiedenartigkeit der Waren, was bei einem Gewichtszoll nur durch eine Staffelung der Zollsätze erreicht werden kann. Der Wunsch nach Lückenlosigkeit ließ den Tarif im Vergleich zu dem vorhergehenden zu einem Mammuttarif werden.

Darüber hinaus machen eine Fülle von Anmerkungen zu einzelnen Zolllinien den Tarif noch komplizierter und nur für Zollspezialisten anwendbar. Als Beispiel möge dafür die Pos. 03 01 Abs. B-1-a "Heringe" dienen, für die als Vertragszollsatz "frei" angegeben wird.

> Heringe, die lediglich zur Erhaltung während der Versendung mit Salz bestreut oder mit Salzwasser begossen sind, werden als frische Heringe behandelt; ausgenommen von dieser Behandlung sind Heringe, die im Ausland eine Zwischenlagerung oder eine über den Zweck der Erhaltung während der Versendung hinausgehende Behandlung erfahren haben. Als Zwischenlagerung gilt nicht das vorübergehende Verbringen der Heringe an Land oder zum Zweck der Umladung. Ausgenommene oder zerschnittene frische Heringe, die in Salzlake eingehen, unterliegen den Zollsätzen für gesalzene Heringe.

Die neunzeilige Anmerkung für eine Position, die keiner Zollbelastung gegenüber irgendeinem Land unterliegt, kann nur noch mit dem Bedürfnis nach formaler Vollständigkeit erklärt werden, auch wenn man berücksichtigt, daß die konkurrierende Position "gesalzene Heringe" (Tarifnummer 03 02 A-2 a) einem Vertragszollsatz von 10 % unterworfen ist.

Der neue Einfuhrzolltarif ist überwiegend ein Wertzolltarif. Er enthält 30 verschiedene Wertzollsätze von 1 % als niedrigsten bis 40 % als höchsten. Unter den letzten fallen einige Luxuswaren wie Langusten und Hummern.

Vom Prinzip der Wertverzollung sind allerdings gewichtige Ausnahmen bei den Finanzzöllen gemacht worden, die als Gewichtszölle auf Waren

---

1) Begründung zum Entwurf eines Zolltarifgesetzes a.O. S. 10

wie Kaffee, Tee, Tabak, Zucker, Kakao, Alkohol, Mineralöl und einigen Gewürzen lasten. Für diese Waren sind im wesentlichen die bisherigen Zollsätze eingesetzt worden. Der höchste Gewichtszollsatz besteht bei Zigaretten mit 9.000,- DM je 100 kg.

2) Die Arten der Zölle im neuen Zolltarif

a) Schutz- und Finanzzölle

Eine exakte Unterscheidung von Finanzzöllen und Schutzzöllen ist nicht möglich. Ein Finanzzoll soll ausschließlich fiskalischen Zwecken dienen, er ist dann einer inländischen indirekten Finanzsteuer (im Gegensatz zur Ordnungssteuer nach Gerloff) gleichzustellen. Ein Schutzzoll dagegen ist ein Zoll, der lediglich den Zweck hat, die Angebotskurve der ausländischen Konkurrenz nach oben zu verschieben, um damit den einheimischen Produzenten einen Marktvorteil zu sichern. Der "ideale" Finanzzoll ist ein Zoll, der einen maximalen Ertrag bringt. Er müßte - in Analogie zum Cournot'schen Modell - so festgesetzt werden, daß das Produkt aus Zollsatz und Importvolumen am größten ist. - Der "ideale" Schutzzoll dagegen ist jener Zoll - zumindest vom Standpunkt derer, die den Schutz wünschen -, der so prohibitiv wirkt, daß seine Erträge = 0 sind. Der Finanzzoll steht also unter dem Prinzip der Ertragsmaximierung, der Schutzzoll unter dem der Ertragsminimierung.

Grundsätzlich kann in jedem Schutzzoll auch ein fiskalisch bedingter Teil stecken. Das ist auch bei Warengruppen denkbar, die nur in geringem Umfang oder nur kurzfristig hergestellt werden.

> Ein Beispiel dafür ist etwa die Tarifnummer 97 05 "Karnevals-, Scherzartikel u. dergl. sowie Christbaumschmuck". Der Zoll von 20 % auf diese Produkte ist im Grunde eine - freilich die Auslandsproduktion diskriminierende - versteckte Form der Luxussteuer.

Jeder Schutzzoll gibt der inländischen Produktion gegenüber der Importkonkurrenz eine Präferenzstellung. Sobald ein Zoll die Wettbewerbsbedingungen zwischen in- und ausländischen Produzenten zugunsten der ersteren verändert, übt er eine Schutzzollfunktion aus. Als reiner Finanzzoll kann deshalb nur der Zoll betrachtet werden, der sich konkurrenzpolitisch völlig neutral verhält. Eine solche Neutralität liegt nur vor, wenn etwa eine konkurrierende Inlandsproduktion nicht existiert oder die Inlandserzeugung

mit einer der Höhe des Zolls entsprechenden Abgabe belegt wird.

> Ein als Finanzzoll deklarierter Zoll mit effektiver Schutzwirkung liegt etwa bei der Position 22 09 "Trinkbranntwein" vor. Der Gewichtszoll von 1.000,- DM auf 100 kg hat wesentlich dazu beigetragen, französischen Cognac bis zum Wirksamwerden der EWG-Binnenzollsenkung fernzuhalten, und somit die inländische Branntweinproduktion begünstigt.

Darüber hinaus ist es möglich, daß bereits der Gesetzgeber beabsichtigt, einem Finanzzoll auch einen Schutzzollanteil zu geben, und die finanz- und schutzpolitische Motivation im Zollsatz erkennbar werden läßt.

> Ein Beispiel dafür bietet etwa die Zolldifferenzierung der Tarifnummer 09 01. Der Zollsatz bei koffeinhaltigem Kaffee ist für gebrannten Kaffee um 140,- DM höher, nämlich 300,- DM je 100 kg, als bei ungebranntem Kaffee. Diese Mehrbelastung soll die deutschen Kaffeeröstereien schützen.

Die Schwierigkeiten der Unterscheidung von handelspolitischen und fiskalischen Zöllen hatten auch in der Beratung des Bundestages zum Zolltarif eine Rolle gespielt.[1)] Die Forderung der SPD, daß alle Zölle mit Ausnahme der Gewichtszölle nur wirtschaftspolitischen Zwecken dienen sollten, wurde mit der Begründung abgelehnt, daß eine scharfe Grenze zwischen Finanz- und Schutzzöllen nicht zu ziehen sei.

b) Maß- und Doppelzölle

Nicht alle spezifischen Zölle des deutschen Zolltarifs sind Gewichtszölle. Wegen der besonderen Bewertungsschwierigkeiten wählte man für Spielfilme einen spezifischen Zollsatz, der als Maßzoll die Verzollung nach der Länge vorsieht.

> Tarifnummer 37 05 bis 37 08 "belichtete Positivfilme" 20,- DM für je angefangene 100 m.

In einem Fall wird ein spezifischer Zollsatz als Doppelzoll gebildet. Bei einem Doppelzoll sind zur Ermittlung der Zollbelastung zwei Zollinien zu berücksichtigen, weil die eine nur einen Zuschlagssatz auf den bei der anderen Linie ausgewiesenen Zollsatz angibt.

---

1) 149. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 8.6.51, Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 1. Wahlperiode

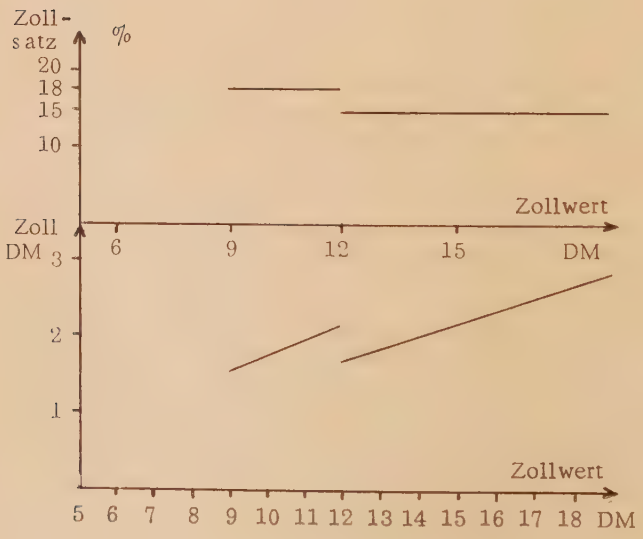
Tarifnummer 27 10 D-3: Nicht raffinierte Schmieröle 12,90 DM je 100 kg (Ziffer 3a); sofern sie aus Altölen hergestellt sind, ist zu diesem Zollsatz ein Zuschlag von 13,- DM je 100 kg zu erheben (Ziffer 3 d).

c) Staffelzölle

Eine Unterart des Wertzolls ist der Staffelzoll. Im deutschen Zolltarif ist er vom 24.4.52 an bei einigen Positionen enthalten. Ein Staffelzoll setzt für dieselbe Ware je nach Preishöhe einen anderen Zollsatz fest. Dadurch ändert sich die Zollbelastung sprunghaft, was auch vom Schutzgedanken her problematisch ist. Die Schutzwirkung wird je nach Preisentwicklung abrupt erhöht oder vermindert. Die nachstehende Darstellung veranschaulicht diesen Vorgang.

Beispiel: Tarifnummer 50 10 B 1 a (ungemusterte Gewebe aus Seide, roh)
von mehr als 9,- DM bis 12,- DM für 1 qm v 18 Vertragszollsätze in %
von mehr als 12,- DM 1 qm v 15

Fig. 3 Staffelzoll



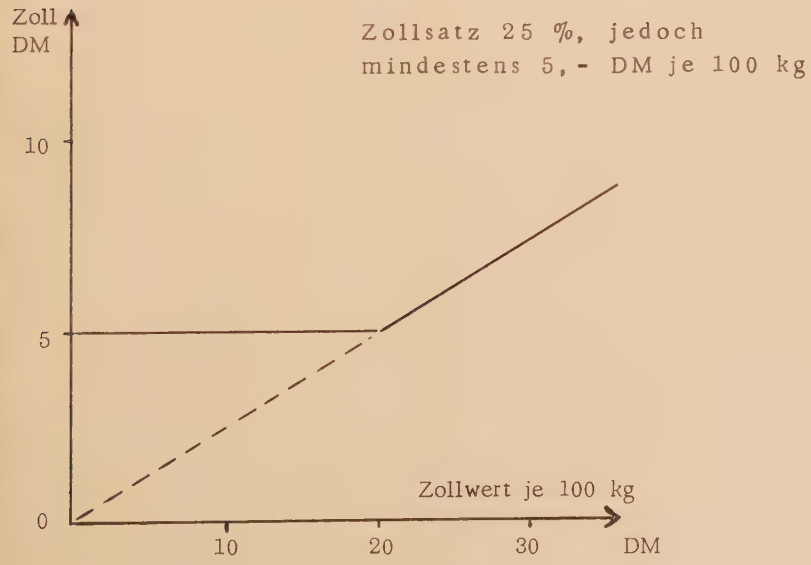
d) Mischzölle

Nicht hinter jedem Gewichtszollsatz steckt ein Finanzzoll. Das zeigt sich bei einer ganzen Reihe von - ausschließlich landwirtschaftlichen - Positionen mit eindeutigem Schutzzollcharakter, die einen Mischzoll aufweisen.

> Z.B. Tarifnummer 08 07 A - "Aprikosen" - Vertragszollsatz 10 %, jedoch mindestens für 100 kg 4,- DM.

Im deutschen Zolltarif ist der Mischzoll regelmäßig als Wertzoll angegeben. Die Angabe als spezifischer Zoll wäre auch denkbar. Z.B. Ware X 20,- DM für je 100 kg, jedoch mindestens 5 % vom Wert. - Der herrschende Mischzoll ist ein Wertzoll mit einer in DM absolut festgesetzten Untergrenze. In der graphischen Darstellung weist er den für den Mischzoll charakteristischen Knick auf. Bis zu dem Zollwert, bei dem spezifische Verzollung und Wertverzollung denselben Zollbetrag ergeben, verläuft der Mischzoll wie ein spezifischer Zollsatz, danach hat er den Verlauf eines reinen Wertzolls.

Fig. 4 Mischzoll



Je höher der spezifische Zollsatz ist, desto später wirkt die Wertzolleigenschaft des Mischzolls. Ein Mischzoll kann deshalb so gestaltet werden, daß er praktisch als reiner Gewichtszoll oder als reiner Wertzoll zur Geltung kommt. Dann treffen auf ihn die Erkenntnisse zu, wie sie generell für Wertzölle oder spezifische Zölle gewonnen wurden. - Beim Mischzoll wird der Schutzzollcharakter durch den spezifischen Zollsatz deutlich sichtbar. Der Nachteil des Wertzolls, daß bei sinkenden Auslandspreisen die Zollbelastung absolut sinkt, zu einem Zeitpunkt also, wo das Schutzbedürfnis besonders groß ist, wird durch den Gewichtszollsatz aufgehoben. Der Mischzoll war und ist deshalb für die deutsche Landwirtschaft der geradezu "ideale" Zoll. Er kann einmal - wie im genannten Beispiel - als Mindestzoll auftreten, so daß von den zwei möglichen Zollbelastungen stets die gewählt wird, die den höchsten Ertrag bringt. Diese Form ist die weitaus häufigste. Der Mischzoll ist aber auch möglich in der Form des Höchstzolls.

Beispiel: Tarifnummer 18 06 (Schokolade) Vertragszollsatz 40 %, jedoch höchstens für 100 kg 160,- DM.

In diesem Fall wird von den beiden möglichen Zollbelastungen stets die niedrigere gewählt.
Der deutsche Tarif enthält insgesamt 52 Mischzölle.

e) Saisonzölle

Saisonzölle finden sich wiederum nur bei Agrarprodukten, vornehmlich für Obst und Gemüse. Die Schutzzolleigenschaft wird bei ihnen besonders offenbar, zumal sie noch oft als Mischzölle fungieren. Saisonzölle vermögen das schwankende Schutzbedürfnis im Jahresablauf der landwirtschaftlichen Produktion zu berücksichtigen.

Beispiel: 07 01 N-1 "Gurken" (länger als 6 cm)
vom 16. April bis 30. Juni 25 %, jedoch mindestens für 100 kg 8,- DM
vom 1. Juli bis 31. Oktober 30 %, jedoch mindestens für 100 kg 4,- DM
vom 1. November bis 15. April 10 %, jedoch mindestens für 100 kg 2,- DM

3) Die Zollbelastung

Von deutscher Seite ist versichert worden, daß man 1951 keinen Kampftarif geschaffen habe, um sich eine Verhandlungsposition in Torquay zu sichern, die andere, am Export nach Deutschland interessierte Länder zu größeren Konzessionen veranlassen könnte.

> "Der Geist der Havanna Charta und ihres im GATT zu lebendiger Wirkung gekommenen handelspolitischen Extraktes hat ... bereits die Arbeiten des Zollausschusses weitgehend bestimmt."[1)]

Um diese Behauptung überprüfen zu können, ist es notwendig, die einfuhrbehindernde Wirkung des Zolltarifs festzustellen. Dabei ist zu beachten, daß der Zoll nicht die einzige, ja nicht einmal die wichtigste Einfuhrhemmung zu sein braucht. Kontingentierungen der Importe und verwaltungsprotektionistische Maßnahmen, wie Quarantänebestimmungen, strenge Lebensmittelkontrollen, umständliche Abfertigungsverfahren usw. vermögen die Einfuhr wirksamer zu behindern als ein hoher Zolltarif.

Die Ermittlung der Zollbelastung durch Gewichtung der Zollsätze mit dem Einfuhrvolumen vermag über die nachteiligen Wirkungen eines Zolls nichts auszusagen. Die Verschiebung der Grenzrate der Substitution bei den Konsumenten, die - gegenüber der Freihandelssituation - unproduktivere Verwendung der Produktionsfaktoren und insbesondere die prhobitive Wirkung der Zollbelastung auf das Importvolumen können überhaupt nicht gemessen werden. Wollte man alle ökonomischen Nachteile erfassen, die sich aus einer Zollbelastung im Vergleich zum (denkbaren) Freihandel ergeben, so müßte man die Wirkung eines Zolls auf jede zollpflichtige Ware untersuchen, was in Anbetracht der großen Zahl der zollpflichtigen Waren völlig unmöglich ist.[2)] Deshalb muß man sich bei der Ermittlung der ökonomischen Zollbelastung auf die Zollertragsrechnung beschränken.

> Die Zollbelastung (oder auch das Zollniveau) kann auf keinen Fall als arithmetisches Mittel der (ungewogenen) prozentualen Zollsätze aufgefaßt werden. Die Feststellung, daß der höchste Zollsatz im deutschen Tarif 35 % (ausnahmsweise auch 40 %) beträgt,

1) Ludwig Erhard "Deutschlands Rückkehr zum Weltmarkt" Düsseldorf 1953, S. 206

2) So auch Rudolf Rüßel "Die Entwicklung des deutschen Zollniveaus" Dissertation Bonn 1956, S. 29

besagt über die durchschnittliche Belastung natürlich überhaupt nichts.

Ein erster Schritt zu einer differenzierteren Betrachtungsweise ist die Ermittlung der Anzahl der Positionen je Zollsatz, wie sie für die landwirtschaftlichen Erzeugnisse bei dem in Torquay vorgelegten Zolltarif gemacht worden ist:[1)]

Zollsatz in %	Positionenzahl	Zollsatz in %	Positionenzahl
frei	145	2	1
3	1	5	16
6	18	8	2
10	86	12	16
14	2	15	50
16	8	18	7
20	54	24	3
25	81	30	56
35	101	40	7

Die Übersicht zeigt immerhin, daß von den 654 erfaßten Positionen bald die Hälfte (302) mit einem Zollsatz von 20 % und mehr belastet ist. - Wenn man aber berücksichtigt, daß bei den höchsten Zollsätzen von 35 % und 40 % eine Reihe von Waren mit Luxuscharakter enthalten sind, deren Importvolumen allein schon wegen ihres hohen Einfuhrpreises gering ist, dann besagt auch diese Aufstellung über die Agrarzollbelastung wenig.

Die Zollertragsrechnung ermöglicht wenigstens - bei allen theoretischen Vorbehalten - einen zeitlichen Vergleich der Zollbelastung. Dabei können beim Wertzollsystem Geldwertschwankungen unberücksichtigt bleiben. Änderungen des Preisniveaus wirken sich auf Zollertrag und Einfuhrwert verhältnisgleich aus, so daß sich an deren Relation nichts ändert.

Mit Hilfe des Zollertrags kann das Zollniveau nach der Formel errechnet werden:

$$Z = \frac{\text{Zollertrag} \times 100}{\text{Einfuhrwert}}$$

1) Nach einer Aufstellung der Zeitschrift "Außenhandelsdienst" Heft 41 v. 12.10.50, S. 7

Die Formel kann so variiert werden, daß nur die Einfuhren bestimmter Produkte (etwa Agrarerzeugnisse) zu den entsprechenden Zollerträgen ins Verhältnis gesetzt werden. Der Nenner kann ferner sowohl den Gesamteinfuhrwert als auch nur den der zollpflichtigen (zollbaren) Waren repräsentieren. Der statistische Aussagewert ist jedesmal ein anderer. (Siehe dazu S. 161f.)
Mathematisch hat die Formel folgende Gestalt:

$$z = \frac{(a_1 \times z_1 + a_2 \times z_2 + a_3 \times z_3 + \ldots\ldots + a_n \times b_n) \times 100}{a_1 + a_2 + a_3 \ldots\ldots\ldots\ldots\ldots\ldots + a_n}$$

Dabei sind:
a_1, a_2 usw. Importwerte der einzelnen Waren,
z_1, z_2 usw. die zugehörigen Zollsätze.[1)]

Der aufgrund der Gewichtung mit dem Einfuhrwert ermittelte Zollertrag gibt, als Prozentsatz vom Gesamteinfuhrwert ausgedrückt, die Zollbelastung an, wobei der Aussagewert des errechneten Mittels theoretisch allerdings stark eingeschränkt ist.

> Die Problematik der Gewichtung mit dem Einfuhrwert sei an einem extremen Modellbeispiel erläutert: Ein Land mit einer krassen Autarkiepolitik legt auf fast alle Waren so hohe Zölle, daß ihre Einfuhr völlig verhindert wird, läßt aber die wenigen übrigen Waren vollkommen zollfrei, so kann die Anwendung der oben genannten Formel ein Zollniveau von Z = 0 ergeben.

Um die ökonomische Gesamtbelastung der Einfuhr zu ermitteln, müßten außerdem noch die einfuhrhemmenden indirekten Steuern hinzugezählt werden, soweit sie nicht im gleichen Maße auf inländischen Waren lasten. Steuern auf Importprodukten, wie z.B. Kaffee, Tee, Kakao, die im Inland überhaupt nicht hergestellt werden, sind in ihrer ökonomischen Wirkung Finanzzöllen gleichzusetzen. Schließlich wären in der Bundesrepublik auch die Abschöpfungsbeträge bei der Einfuhr landwirtschaftlicher Waren hinzuzuzählen. Von der Belastung müßten dagegen die bei der Einfuhr vorgenommenen Subventionen als Preisentlastungen wieder abgezogen werden.

Da eine solche Untersuchung nicht Gegenstand der vorliegenden Arbeit ist, beschränken wir uns auf die Darstellung der Zollbelastung nur

---

1) Dabei muß berücksichtigt werden, daß die Zollsätze in der Formel nicht in Prozent, sondern in Absolutbruchteilen eingesetzt sind, z.B. 12 % = 0,12

durch den Zoll. - Seit 1952 hat das Bundesfinanzministerium wieder eine Zollertragsstatistik geführt, die allerdings erst im Jahre 1955 nach Finanz-, Agrar-, Industrie- und Gesamtzollerträgen differenziert wurde. Bei einem Zollertrag von 1,2 Mrd. DM und einem Gesamteinfuhrwert von 16,2 Mrd. DM betrug die Zollbelastung 1952 7,5 % (Siehe S.199).

4) Das Zolltarifgesetz

Am 10. August 1951 hatte der Bundestag das Abschlußprotokoll von Torquay und den Beitritt der Bundesrepublik zum GATT ratifiziert.[1] Dem Gesetz sind drei Anlagebände beigefügt:

1. Bd. Text des allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens von Genf (GATT) vom 30. Oktober 1947
2. Bd. Protokoll von Havanna vom 24. März 1948
   Protokoll von Genf vom 14. September 1948
   Protokoll von Annecy vom 13. August 1949
   Protokoll von Annecy vom 10. Oktober 1949
3. Bd. Protokoll von Genf vom 3. April 1950
   Protokoll von Torquay vom 16. Dezember 1950
   Protokoll von Torquay vom 21. April 1951

Die Bände 2 und 3 enthalten vor allem die Zollbegünstigungslisten der einzelnen Länder. Alle GATT-Vertragsparteien haben einen Anspruch darauf, danach behandelt zu werden. Im Band 3 befinden sich noch die Erklärung über die Gültigkeit der bisherigen Zollkonzessionen und die Entschließungen über den Beitritt neuer Staaten. Die Bundesrepublik wurde das 33. Mitglied des GATT.

Am 16. August 1951 kam das Zolltarifgesetz[2] gemäß Art. 78 GG[3] zustande. Es handelte sich um ein nicht zustimmungsbedürftiges Gesetz, und der Bundesrat erhob keinen Einspruch dagegen.
Die Zollgesetzgebungsbefugnis lag nach der Beendigung der Militärregierungszeit wieder traditionell beim Bund.

---

1) Gesetz über das Protokoll von Torquay v. 21. April 1951 und den Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zum allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen v. 10.8.51 BGBL II, Nr. 13 S. 173
2) Zolltarifgesetz v. 16.8.51 BGBL I, Nr. 42, S. 527
3) Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland v. 24.5.49

"Der Gedanke, daß die Gesetzgebung über die Zölle im Bundesgebiet eine einheitliche sein muß, ist in Deutschland bis zum Jahre 1834 zurück zu verfolgen."[1)]

Demgemäß hat das Grundgesetz in Art. 105 die Zölle zur ausschließlichen Gesetzgebung verwiesen und die Erträge aus den Zöllen dem Bund nach Art. 106 GG zuerkannt. Diese Bestimmungen stellen eine Ergänzung zu Art. 73 Abs. 5 GG dar, der die Gesetzgebung über die Einheit des Zoll- und Handelsgebietes ebenfalls dem Bund zuweist. Der Bund war damit zollpolitisch von den Ländern unabhängig.[2)]

Das Zolltarifgesetz ist in das Zollgesetz vom 20.3.39[3)] eingearbeitet, das ein Rahmengesetz darstellt. Das Zolltarifgesetz brachte für das Zollschuldrecht entscheidende Änderungen, insbesondere in der Zollwertbemessung (§ 53 des Zollgesetzes) und machte bald eine Zollrechtsnovelle erforderlich.

Das Zolltarifgesetz trat am 1. Oktober 1951 in Kraft und mit ihm der neue Zolltarif als reiner Einfuhrzolltarif. Für die Erhebung der Ausfuhrzölle war nach wie vor die Ausfuhrzolliste[4)] vom 15.9.1938 unter Berücksichtigung der Änderungen bis 30. September 1951 maßgebend. Die Ausfuhrzolliste war als Anhang A dem Zolltarif beigelegt;eine Änderung der Zollsätze wurde im Rahmen der Tarifreform nicht vorgenommen. Der Zollsatz ist als Gewichtszoll angegeben, und die Tarifnummern beziehen sich auf den Zolltarif von 1902. Ausfuhrzölle - insgesamt nur 40 Positionen - wurden lediglich für einige Futtermittel und Rohstoffabfälle erhoben. (Siehe Anhang II A.) Der Ausfuhrzoll ist eine vom Staat verfügte geldliche Belastung, die auf Wirtschaftsgüter beim Verlassen des Zollgebietes gelegt wird. Neubert[5)] hält den Ausfuhrzoll für ein

---

1) Hermann von Mangoldt: Kommentar zum Grundgesetz 1951, Art. 105, 106, S. 559

2) Vergleiche auch Urteil des Bundesverfassungsgerichtes im Bd. 8, 1958, der BVG-Urteile, Beschluß des 2. Senats v. 29.10.58, S. 260: "Länder sind nicht nur durch Art. 105 Abs. 1 GG gehindert, "Zölle" einzuführen, sondern sie können auch nicht andere Abgaben vom Warenverkehr über eine Grenze regeln, sofern sie damit in die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes über das Zollwesen eingreifen." - Mit diesem Urteil wurde die vom Land Schleswig-Holstein erhobene Gemeindeeinfuhrsteuer Helgolands für verfassungswidrig erklärt.

3) RGBL I, S. 1177

4) RGBL I, S. 1177

5) Hans Neubert "Der Ausfuhrzoll als Mittel der Außenwirtschaftspolitik" Dissertation Hamburg 1953

geeignetes handelspolitisches Instrument. Tatsächlich haben aber Ausfuhrzölle in der Zollpolitik der Nachkriegszeit keine Rolle gespielt. Sie wurden nach dem Inkrafttreten der EWG völlig abgeschafft. Der Ausfuhrzolliste von 1938 lagen vorwiegend strategisch-militärische Erwägungen zugrunde. Bei der zunehmenden politischen Verflechtung mit den entscheidenden Handelspartnern und der Abkehr vom Autarkiestreben wurden solche Überlegungen hinfällig.

Der § 3 des Zolltarifgesetzes bestimmt als Obertarif:

> "1. Die Zollsätze für die zollbaren Waren werden verdreifacht; der Mindestzollsatz beträgt bei wertzollbaren Waren 10 vom Hundert des Wertes.
> 2. Zollfreie Waren unterliegen einem Zollsatz von 10 vom Hundert des Wertes."

Der bisherige Obertarif wurde als Kampftarif durch die Verordnung vom 29.2.32 eingeführt.[1] Für den Obertarif gab es eine besondere Tarifspalte, daneben standen die Länder, auf die er anzuwenden war. Bei der jetzigen Regelung war die Möglichkeit für Retorsionszölle durch die Anwendung des Multiplikators "3" gegeben bei gleichzeitiger Festsetzung einer Mindesthöhe. § 18 Ziffer 2 des Zolltarifgesetzes ermächtigte die Bundesregierung, Vorschriften über den Obertarif zu erlassen. Damit konnte das Bundesministerium für Finanzen durch Rechtsverordnung die Anwendung der Obertarifklausel bestimmen. - Die Bundesregierung hat von dieser Ermächtigung nicht ein einziges Mal Gebrauch gemacht, obwohl sie dazu von interessierten Wirtschaftskreisen gedrängt wurde. Die Anwendung des Kampftarifes hätte nicht nur dem liberalen wirtschaftspolitischen Konzept der Bundesregierung widersprochen, sie würde zweifellos scharfe Reaktionen des Auslandes nach sich gezogen haben. In den ersten Jahren der wiedergewonnenen zollpolitischen Handlungsfreiheit wäre mit einer solchen einschneidenden Maßnahme das handelspolitische Vertrauen im vorhinein zerstört worden, das es erst zu gewinnen galt.

Aus den gleichen Gründen hat die Bundesregierung auch von der Ermächtigung des § 17 keinen Gebrauch gemacht. Diese Bestimmung des Zolltarifgesetzes sieht die Erhebung von Antidumping- und Ausgleichzöllen vor. Danach kann die Bundesregierung durch Rechtsverordnung:

> "1. von Waren, die Gegenstand eines Dumpings sind, zusätzlich einen Antidumpingszoll erheben bis zur Höhe des Betrages der

1) RGBL I, S. 101

Dumpingspanne;

2. von Waren, für deren Erzeugung, Herstellung oder Ausfuhr unmittelbar oder mittelbar eine Prämie oder Subvention gewährt wird, zusätzlich einen Ausgleichzoll erheben bis zur Höhe des geschätzten Betrages der Prämie oder Subvention."

Dieser Paragraph folgt dem Art. VI des GATT.[1] Danach liegt ein Dumping vor, wenn eine Ware "... eines Landes unter ihrem normalen Wert auf den Markt eines anderen Landes gebracht ..." wird. Eine Einfuhr unter dem Normalwert liegt vor, wenn eine der folgenden Bedingungen erfüllt sind:

1. Der Exportpreis der Ware ist niedriger als der vergleichbare Inlandspreis einer vergleichbaren Ware im normalen binnenländischen Handelsverkehr des Exportlandes.
2. Fehlt ein derartiger Inlandspreis, so darf der Exportpreis nicht niedriger sein als der höchste vergleichbare Exportpreis bei der Ausfuhr in ein anderes Land beim normalen Handelsverkehr.
3. Ist auch kein vergleichbarer Exportpreis vorhanden, so darf der Preis der ausgeführten Ware nicht niedriger sein als die Herstellungskosten im Ursprungsland, zuzüglich einer angemessenen Spanne für Veräußerungskosten und Gewinn.

Diese Bestimmungen dürfen nicht eng ausgelegt werden. In jedem Fall sind die unterschiedlichen Verkaufsbedingungen, die Besteuerungsdifferenzen und andere Faktoren, die die Preisvergleichbarkeit beeinflussen, zu berücksichtigen.

Der Begriff "Ausgleichzoll" bedeutet "... einen Sonderzoll, der erhoben wird, um jede mittelbare oder unmittelbare für die Herstellung, Gewinnung oder Ausfuhr einer Ware gewährte Prämie oder Subvention unwirksam zu machen."[2]

Der § 17 darf nach den GATT-Bestimmungen[3] nur nach folgenden Bedingungen angewandt werden:

1. Ein bestehender Wirtschaftszweig wird bedeutend geschädigt, oder ihm droht eine solche Schädigung.
2. Die Errichtung eines inländischen Wirtschaftszweiges wird durch die Subvention erheblich verzögert.

---

1) Das GATT a.O. S. 34
2) Das GATT a.O. S. 35
3) Das GATT Art. VI a.O. S. 35 f.

3. Die Beweislast, daß eine der genannten Gefahren vorliegt, entfällt, wenn die VERTRAGSPARTEIEN[1] einem Land die Erhebung eines Antidumping- oder Ausgleichzolls gestatten.
4. Die VERTRAGSPARTEIEN müssen in jedem Fall sofort unterrichtet werden, wenn ein solcher Zoll erhoben wird. Falls sie ihn nicht billigen, ist er unverzüglich wieder aufzuheben.
5. Sind Exporte generell von Steuern und anderen Abgaben befreit, so darf dafür kein Antidumping- oder Ausgleichzoll erhoben werden.
6. Eine Ausgleichsabgabe darf auf keinen Fall die Dumpingspanne überschreiten. Dumpingspanne ist der nach den o.a. Kriterien festgestellte Wertunterschied.

Die GATT-Bestimmungen sollen verhindern, daß unter der Tarnkappe der Antidumpingpolitik eine prohibitive Schutzpolitik betrieben wird.

Der § 4 des Zolltarifgesetzes erhielt für die gesetzgeberische Verfahrensweise bei der Festsetzung von Zollsätzen entscheidende Bedeutung.

"Änderung des Zolltarifes"

"Die Bundesregierung kann, nachdem dem Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme binnen zwei Wochen gegeben ist, mit Zustimmung des Bundestages durch Rechtsverordnung

1. Zollsätze aus wirtschaftlichen Gründen ermäßigen oder aufheben;
2. den Zoll für zollbare Waren bis auf das Dreifache des tarifmäßigen Zollsatzes erhöhen und den Zoll für tarifmäßig zollfreie Ware bis auf den höchsten Wertzollsatz des Tarifes festsetzen, wenn diese Waren infolge einer unvorhergesehenen wirtschaftlichen Entwicklung in zunehmendem Umfang unter solchen Umständen eingeführt werden, daß die dadurch geschaffene Lage die im Inland ansässigen Hersteller gleichartiger oder unmittelbar konkurrierender Erzeugnisse ernsthaft schädigt oder zu schädigen droht."

Der Paragraph regelt, ebenso wie der § 17, das Recht zur Festsetzung von Zollsätzen in formaler Hinsicht.[2] Materiell sind wiederum die Bindungen zu beachten, die die Bundesregierung mit dem Beitritt zum

1) Die Schreibweise "VERTRAGSPARTEIEN" ist dem GATT-Vertrag entnommen. Sie bedeutet, daß die juristische Person des GATT als Ganzes gemeint ist, während die übliche Schreibweise "Vertragsparteien" einzelne Mitglieder des GATT meint.
2) Siegert a.O. S. 297

GATT eingegangen ist. Inhaltlich schließt sich die Bestimmung der Ziff. 2 an die Schutz- und Katastrophenklausel des GATT[1] an. Außerdem ist dabei noch der o.a. Art. XIX des GATT zu berücksichtigen. - Voraussetzung für die Anwendung der Bestimmung des § 4 für Zollerhöhungen ist das Vorliegen eines Notstandes, wie er in Art. XIX des GATT definiert ist. Werden Zolländerungen aus anderen Gründen als wirtschaftlichen (z.B. finanziellen) notwendig, so ist ein Gesetz erforderlich, ebenso wie für die Änderung der Ausfuhrzölle, weil das Zolltarifgesetz - wie bereits bemerkt - sich nicht auf die Ausfuhrzölle erstreckt. - Nach der Bestimmung von Ziff. 2 kann der Zollsatz auf höchstens 40 % angehoben werden.

Der § 4 ist ein verfassungsrechtliches Novum. Zunächst muß der Bundesrat gehört werden. Das entspricht den Gesetzesvorlagen der Bundesregierung gemäß Art. 76,2 GG, die zum ersten Durchgang dem Bundesrat zur Stellungnahme zuzuleiten sind. Allerdings ist die Konsultationsfrist von drei auf zwei Wochen verkürzt worden, damit eilige Zollvorlagen nicht unnötig verzögert werden. Der Bundestag stimmt in einem vereinfachten Verfahren zu. Er übt also eine Legislativfunktion ähnlich wie bei einem Gesetz aus, obwohl die Rechtsverordnung selbst - als Angelegenheit der Exekutive - von der Bundesregierung erlassen wird. Das Bundeskabinett hat zu einem späteren Zeitpunkt (23.9.52)den Versuch unternommen, vom Parlament ein "Ermächtigungsgesetz" für zollpolitische Sofortmaßnahmen ohne Anhören des Bundesrates und Zustimmung des Bundestages zu erhalten. Der Versuch ist gescheitert. Das Parlament blieb legislativ in eine Exekutivfunktion eingeschaltet. Die ursprüngliche Absicht des Gesetzgebers war, mit dieser Bestimmung Zollerhöhungen seitens der Regierung zu verhindern; tatsächlich hat sich aber später oft der Bundestag als Bremsklotz auf der Straße des Zollabbaus erwiesen.

Die Verfassungsmäßigkeit dieser Bestimmung war umstritten.[2] Nach der einen Meinung, besonders vertreten durch das Bundesjustizministerium, erlaubt die Ermächtigungsklausel des Art. 80 GG der Legislative nicht, den Erlaß von Rechtsverordnungen an Bedingungen zu knüpfen. Die Bundesregierung darf nicht nur, sondern muß sogar Verordnungen im Rahmen

1) Das GATT, Art. XIX, a.O. S. 66 ff.

2) Dazu Galleiske "Das neue Zolltarifgesetz" in der Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern, Nr. 19/20 v. 10.10.51 S. 289

der Gesetze ohne Zustimmung des Parlamentes erlassen. - Demgegenüber stellte sich der Rechtsausschuß des Bundestages auf den Standpunkt, daß auch Verordnungen noch Akte der Legislative sind. Der Art. 80 GG bestimmt nur die Höchstgrenze für die Ermächtigung, Verordnungen zu erlassen. Er verbietet nicht, daß das Parlament sein originäres Recht zum Erlaß von Rechtsverordnungen ganz oder teilweise selbst ausübt. Dieser Meinung hat sich der Bundesrat angeschlossen. -

Ursprünglich war beabsichtigt, in das Zolltarifwerk Einzelermächtigungen bei bestimmten Positionen einzubauen. Das aber hätte den Tarif zu unübersichtlich gemacht, und so kam es zu der lex specialis des § 4.

Der Anhang C des Anlagebandes des Zolltarifgesetzes enthält noch das Verzeichnis der meistbegünstigten Länder. Wie bereits erwähnt, gibt die Bundesrepublik allen Ländern die Meistbegünstigung. Darum wird auf dem Verzeichnis nur lakonisch vermerkt, daß die Meistbegünstigung bis auf weiteres allen Ländern gewährt wird.

5) Gesetz über die Brüsseler Zollvereinbarungen[1)]

Das im Rahmen des GATT geschlossene Abkommen, von der Bundesregierung am 30.3.51 unterzeichnet und von dem die beiden letzten Teile am 29.12.52 in Kraft getreten sind[2)], gliedert sich in drei Bereiche:

1. Abkommen über das Zolltarifschema für die Einreihung der Waren in die Zolltarife.

   Mit der zunehmenden Liberalisierung, der Befreiung von mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen, gewannen die Zolltarife zunehmend an Bedeutung. Um den Handel nicht durch formale Hindernisse zu erschweren, haben die vertragschließenden Parteien vereinbart, daß kein Land eigenständig in den bestehenden Tarifen neue Positionen aufführen oder bestehende weglassen darf. Dem Abkommen ist als Anlageband ein Zolltarifschema für die Einreihung der Waren in die Zolltarife beigefügt, das bei der Erstellung von Zolltarifen in der Zukunft bindend sein

1) Gesetz über internationale Vereinbarungen auf dem Gebiet des Zollwesens v. 17.12.51, BGBL 1952 II, Nr. 1, S. 1

2) Bekanntmachung über das Inkrafttreten von internationalen Vereinbarungen auf dem Gebiet des Zollwesens v. 29.12.52 BGBL II, 53, Nr. 1, S. 1

soll. - Für die Höhe der Zollsätze ist diese Übereinkunft freilich ohne Bedeutung, wie in Art. 7 ausdrücklich festgelegt wurde.

2. Abkommen über den Zollwert der Waren.
Dieses Abkommen enthält eine Begriffsbestimmung des Zollwertes: "Für die Wertverzollung gilt als Wert der eingeführten Waren, die zum freien Verkehr abgefertigt werden, der Normalpreis, d. h.

> derjenige Preis, der für diese Waren im Zeitpunkt der Fälligkeit der Zollschuld bei einem Verkauf auf dem freien Markt zwischen einem Käufer und Verkäufer erzielt werden kann, die voneinander unabhängig sind."

Beide Abkommen sollen einen etwaigen Verwaltungsprotektionismus durch die Zollbehörden unterbinden. Außerdem können Zollsätze zwischen mehreren Ländern nur dann vergleichbar gemacht werden, wenn für die Ermittlung des Zollwertes die gleichen Kriterien angewendet werden. Die Vergleichbarkeit der Zollsätze ist bereits für Zollverhandlungen wünschenswert, für die Bildung einer Zollunion ist sie notwendig.

3. Abkommen über die Gründung eines Rates für Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Zollwesens (Brüsseler Zollrat).
Diesem Zollrat wurden folgende Aufgaben gestellt:

a. Untersuchung der Fragen der Zusammenarbeit
b. Prüfung der technischen Probleme der Zollsysteme
c. Entwürfe von Abkommen für das formelle Zollrecht
d. Ausarbeitung von Empfehlungen für einheitliche Auslegungen
e. Vermittlung von Meinungsverschiedenheiten
f. Übermittlung von Auskünften und Ratschlägen an die beteiligten Regierungen
g. Zusammenarbeit mit anderen zwischenstaatlichen Organisationen

Der Brüsseler Zollrat hat, wie noch zu zeigen sein wird, für die Bildung der europäischen Zollunion im Rahmen der EWG entscheidende Vorarbeiten geleistet.

6) Die Wertverzollung

Aufgrund des Art. V des § 18 des Zolltarifgesetzes erging am 21.9.51 die Wertzollordnung.[1] Sie erläutert für die Bestimmung des Zollwertes die §§ 5 bis 12 des Gesetzes. Dem Zollwertbegriff wurde das Brüsseler Zollwertabkommen vom 30.3.51 zugrunde gelegt.

Kernstück der Wertzollordnung ist der Normalpreis. Der § 6 des Zolltarifgesetzes bestimmt:

> "Normalpreis ist der Preis, der für die eingeführte Ware bei einem Verkauf zum freien Marktpreis zwischen unabhängigen Verkäufern und Käufern in dem für die Anwendung der Zollvorschriften maßgebenden Zeitpunkt (§§ 58, 60 ZG)[2] erzielt werden kann."[3]

Nach § 1 der Wertzollordnung gilt als freier Marktpreis der Preis "... den die eingeführte Ware im Zollgebiet bei einem Verkauf unter den Bedingungen des freien Wettbewerbes ... erzielen würde."[4]

> "Bei der Ermittlung des Normalpreises sind die handelsmäßigen Umstände des Kaufgeschäfts (z.B. Handelsstufe des Käufers, Herkunftsland) zu berücksichtigen." (§ 1 Abs. 2 der Wertzollordnung)

Die Entwicklung des terminus technicus "Normalpreis" nahm seinen Ursprung in England. Es hatte sich gezeigt, daß der Rechnungspreis nicht der Zollwertbemessung zugrunde gelegt werden kann, weil zu oft nur pro forma Rechnungen ausgestellt wurden. Der Normalpreis soll deshalb dienen als "... Regulativ, ein Mittel zur Korrektur des Rechnungspreises."[5]

Der Normalpreis weist folgende Haupttatbestandsmerkmale auf:

1. Der Zollwert muß nach dem Preis bestimmt werden, der sich im freien Wettbewerb bildet. Das ist nicht zu verwechseln mit dem Modell der vollkommenen Konkurrenz. Der theoretische Gleichgewichtspreis wäre für die Zwecke der Zollwertbestimmung gar nicht zu ermitteln. - "Freier Wettbewerb" liegt bereits vor, wenn weder Anbieter noch Nachfrager eine monopolistische Marktstellung haben und beide voneinander

---

1) BGBL I Nr. 47 v. 24.9.51, S. 835
2) Zollgesetz v. 20.3.39, RGBL I, S. 529
3) Zolltarifgesetz v. 16.8.51, BGBL I, Nr. 42, S. 527
4) Wertzollordnung a.O.
5) Zepf "Die Regelung der Wertzollordnung im Zolltarifgesetz und in der Wertzollordnung" Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern Nr. 19/20 v. 10.10.51, S. 302

unabhängig sind.

2. Maßgebend ist der Marktpreis der eingeführten Ware, inländische Waren dürfen also nicht zum Maßstab genommen werden, sondern nur der im Zollgebiet zu erzielende Preis der Importware.

3. Für den Bewertungsort ist nach § 3 der Wertzollordnung der Einfuhrort maßgebend. Das darf aber nicht so verstanden werden, als ob der Preis, der am Einfuhrort zu erzielen ist, für die Normalpreisberechnung ausschlaggebend sei. Der Einfuhrort ist nur bedeutend für die Frage, welche Transportkosten in die Zollwertberechnung einzubeziehen sind. Beförderungskosten bis zum Einfuhrort gelten stets als einzubeziehende Kosten.

4. Der Normalpreis ist nach der Menge der zu verzollenden Ware zu bestimmen. Rechnungspreise für fälschlich kleinere Mengen sind zu korrigieren.

5. Handelsübliche Mengenrabatte werden berücksichtigt. Das ergibt sich aus der Forderung, daß bei der Normalpreisermittlung die individuellen Umstände des Kaufes beachtet werden müssen.

6. Verkaufs-, Liefer- und Schutzrechtskosten sind in den Normalpreis einzubeziehen. Den Kontrahenten wäre es andernfalls möglich, Teile des Rechnungspreises als Kosten zu deklarieren und auf diese Weise einen niedrigeren Zollwert zu erhalten.

Der Rechnungspreis kann als Zollwert gelten, "... wenn er nach den Bedingungen und Umständen des Handelsgeschäftes als Normalpreis angesehen werden kann."[1)]

In den weitaus meisten Fällen sind die Zollbehörden gezwungen, vom Rechnungspreis auszugehen, der notfalls um einige Zu- und Abschläge korrigiert wird. Es muß nicht unbedingt im Interesse des Importeurs liegen, daß der Rechnungspreis zur Grundlage der Zollwertermittlung genommen wird. Hat er beispielsweise einen Kauf auf Abruf abgeschlossen und sind inzwischen die binnenländischen Preise für diese Einfuhrgüter stark gesunken, während er noch auf der Grundlage des festgelegten hohen Abnahmepreises importiert, so wird die Ermittlung des Normalpreises zur Zollwertbemessung für ihn wesentlich günstiger sein.

1) § 7 des Zolltarifgesetzes a.O.

Die in der praktischen Anwendung komplizierten Bestimmungen der Zollwertermittlung sind die unvermeidlichen Nachteile eines Wertzollsystems. Die Kosten der Wertermittlung trägt der Bund. In schwierigen Fällen werden Sachverständige hinzugezogen, außerdem hat die Bundesregierung das Recht, Durchschnittswerte festzusetzen, die dann an die Stelle des Rechnungspreises treten, aber einen relativ großen Ermessensspielraum wird man den Zolldienststellen einräumen müssen.

II DIE ERSTEN ZOLLTARIFÄNDERUNGEN

Die Bundesregierung versuchte von Anfang an, eine liberale Handelspolitik zu betreiben. Wegen der Kontrollmöglichkeit der Besatzungsmächte[1], die bis zur Proklamation der Souveränität der Bundesrepublik am 5. Mai 1955 bestand, wäre eine andere Tendenz politisch auch gar nicht möglich gewesen. Fast alle der vielen Zollsatzänderungsverordnungen (bis Ende 1957 waren es 72) sahen eine Ermäßigung oder zeitweilige Aussetzung bezw. Herabsetzung oder völlige Beseitigung des Zollsatzes vor. Trotzdem konnte die Bundesrepublik mit Beginn des EWG-Vertrages nicht zu den Niedrigzolländern gerechnet werden.

Die also in der Tendenz durchaus liberale deutsche Zollpolitik krankte von vornherein an Kompetenzschwierigkeiten. Für die materielle Zollpolitik war das Bundesministerium für Wirtschaft zuständig, aber nur für den gewerblichen Bereich. Für die Gestaltung der Agrarzollpolitik zeichnete das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten verantwortlich. Die formelle Zollpolitik lag in den Handen des Bundesministeriums für Finanzen. Das Finanzministerium war für die Zolltarifpolitik federführend. Für den Abschluß von Handelsverträgen schließlich war das Auswärtige Amt zuständig, dessen Vorstellungen sich vornehmlich in den Bahnen der klassischen Handelsvertragspolitik bewegten, Zollkonzessionen nach dem "Do-ut-des-Prinzip" auszuhandeln und nicht den Vorteil zu sehen, der auch und gerade für das eigene Land in autonomen, einseitigen Zollherabsetzungen liegen kann.

1) Occupation statute, Ziffer 2 g. Herausgegeben vom Office of the US High Commissioner for Germany, Februar 1950

Ein Finanzministerium ist - von der Sache her - auf etatistische Denkbahnen festgelegt. Der Blick ist vor allem auf die Entwicklung des Zollertrages gerichtet, wofür die großflächigen Kurvendarstellungen der Zollerträge in den Fluren des Ministeriums augenfälliges Symbol darstellen. Wünsche auf Zollermäßigung werden zunächst einmal vom Gesichtspunkt des Zollaufkommens betrachtet.

Ein noch stärkerer Widerstand gegen Zollherabsetzungen wurde vom Ernährungsministerium geleistet. Obwohl die Zölle im Agrarbereich nur einen Teil - und nicht einmal den wichtigsten - der Protektionspolitik neben Marktordnungen und Kontingentierungen darstellen, sind bis in die letzten Jahre keine nennenswerten Zollreduktionen erfolgt.

So gehörten aus finanzpolitischen Erwägungen weder die Finanzzölle noch die ertragreichen Industriezölle und aus agrarpolitischen Gründen auch nicht die Einfuhrbelastungen des landwirtschaftlichen Sektors zu dem Bereich der einzelnen Zollsenkungsmaßnahmen der nächsten Jahre. Obwohl von den restlichen Zollpositionen bis Ende 1954 rd. 700 gesenkt oder aufgehoben wurden, konnte von ihnen keine nennenswerte einfuhrsteigernde Wirkung ausgehen, weil die nicht auf der "Schonliste" stehenden Waren nur mit ca. 15 % an der Gesamteinfuhr beteiligt waren.[1)]

Schließlich darf auch der den Zollabbau hemmende Einfluß der Interessengruppen nicht zu gering veranschlagt werden, auch wenn er sich seiner Natur nach einer Messung hinsichtlich Art und Umfang entzieht.

Die protektionistische Neigung scheint im Parlament größer als bei der Bundesregierung, insbesondere stärker als beim Bundeswirtschaftsministerium, gewesen zu sein. Verschiedentlich wurden Zollvorlagen der Regierung, die eine weitgehende Zollermäßigung vorsahen (allerdings wiederum nur auf dem gewerblichen Sektor) vom Bundestag nur mit Einschränkungen angenommen. Wiederholt hatte der Bundeswirtschaftsminister seine liberale Zollpolitik gegen die Kritik der Koalitionspartner zu verteidigen.[2)]

> Das Vertrauen in die Bundesregierung für eine "verbraucherfreundliche" Zollpolitik ist sogar bei den Gewerkschaften größer gewe-

---

1) Peter Langen "Das Zollsystem und die Zollpolitik in Deutschland seit der Reichsgründung von 1871 in ihrer Bedeutung für die öffentliche Mittelbeschaffung", Dissertation Bonn 1957, S. 116

2) Siehe z.B. 198. Sitzung des 1. Deutschen Bundestages. Bundestagsprotokoll v. 12.3.52

sen als das Vertrauen in den Bundestag, wie aus einem zollpolitischen Memorandum vom 7. August 1952 hervorgeht.[1)]

1) Zollbegünstigungsliste und Zollvertrag mit der Schweiz

Mit dem Inkrafttreten des neuen Zolltarifes am 1.10.51 wurde die bisherige Zollbegünstigungsliste ungültig. Gleichzeitig trat eine neue Zollbegünstigungsliste in Kraft, die für einige landwirtschaftliche Erzeugnisse, wie z.B. Tarifnr. 07 05 E 2 Erbsen, Ermäßigungen vorsah. Zwischen dem 30.6. und 1.10.1951 hatte die Bundesregierung einige Erhöhungen verordnet; mit der neuen Zollbegünstigungsliste wurden lediglich diese Heraufsetzungen storniert.[2)]

Am 20.12.51 wurde ein Zollvertrag mit der Schweiz abgeschlossen, der eine Herabsetzung der Zollsätze einiger jener Positionen vorsah, die in Torquay "hängen geblieben" waren. Im damaligen Zeitpunkt war die Schweiz nicht Mitglied des GATT, deshalb war der Vertrag notwendig, um die Bundesrepublik in den Genuß der schweizerischen Meistbegünstigung zu bringen.[3)] Der Vertrag - gültig bis 31.12.52 bei stillschweigender Verlängerung - enthält starke deutsche Konzessionen, dafür aber die Bindung des niedrigen Schweizer Tarifes.

2) Zolltarifänderungen wegen der Bildung der Montanunion

Am 10. September 1952 nahmen die Organe der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) ihre Tätigkeit auf. Der Vertrag über die EGKS[4)] sah die sofortige Beseitigung der Zölle im Verkehr zwischen den Mitgliedstaaten vor, soweit die Zölle auf Waren lasten, die zum

---

1) Informations- und Nachrichtendienste der Bundespressestelle des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Bd. V, Jahrgang II/1952 (1. Juli bis 31. Dezember), S. 75

2) Protokoll der 165. Sitzung des 1. Deutschen Bundestages v. 27.9.51

3) Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 19 v. 14.2.52, S. 177

4) Gesetz betreffend den Vertrag v. 18.4.1951 über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, BGBL II, Nr. 7 v. 6.5.52, S. 445

Geltungsbereich der EGKS gehören. Darunter fallen die Waren des Kapitels 26 (Erze, Schlacken, Aschen), des Kapitels 73 (Eisen und Stahl), und aus Kapitel 27 des Zolltarifs die Tarifnummern 27 01 bis 27 06 (Kohle, Torf, Koks und Gas). Die gegenüber dritten Ländern angewandten Zölle wurden im Laufe der nächsten Jahre "harmonisiert", d.h. angenähert. Die Zollsätze für eine Ware wurden dabei so angeglichen, daß die absoluten Wertunterschiede der Zollbeträge in etwa den absoluten Differenzen der Transportkosten entsprechen, so daß sich der gleiche Binnenpreis ergibt. Harmonisierte Zölle und "geographischer Schutz" sollen dann weitgehend unerwünschte Verkehrsverlagerungen verhindern.

Die Angleichungen vollzogen sich für die Bundesrepublik zumeist in Form von Zollsenkungen, weil als Berechnungsgrundlage für die Harmonisierung in der Regel der niedrige Benelux-Tarif gewählt wurde.

Beispiel: Ware eines Drittlandes wird exportiert

Mitgliedsland	Preis ab Werk	Preis frei Grenze	Zollbelastung	Binnenpreis	Zollsatz	
A	800,-	850,-	85,-	935,-	10 %	Berechnungsgrundlage
B	800,-	890,-	45,-	935,-	ca. 5,1 %	harmonisierter Zollsatz

In diesem Beispiel müßte der Zollsatz des Mitgliedlandes B etwa bei 5,1 % festgesetzt werden, um die im Vergleich zum Land A höheren Transportkosten wieder auszugleichen.

Um die notwendigen Anpassungen vorzunehmen, wurde die Bundesregierung am 20. April 1953 ermächtigt, die oben genannten Warengruppen auf das Brüsseler Zolltarifschema umzustellen, weil Unterpositionen und textliche Fassung des deutschen Tarifs noch nicht völlig dem Brüsseler Tarif entsprachen.[1] In einer Reihe von Verordnungen erhielten die Zollpositionen der betreffenden Kapitel in den nächsten Jahren die Fassungen des Brüsseler Zolltarifschemas, und ihre Sätze wurden im

1) Gesetz zur Änderung des Zolltarifs aus Anlaß der Errichtung des Gemeinsamen Marktes der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl v. 20.4.53 BGBL I B, Nr. 16, S. 131

Binnenverkehr "frei" und im Außenverkehr harmonisiert.

Der nächste Zolltarif (1958) sah dann bereits eine besondere Spalte vor für solche Waren, die aus dem EGKS-Bereich kamen. Mit einer vierten Verordnung[1] über Zolltarifänderungen wurde zum ersten Mal die Spaltung in Form des Doppeltarifs eingeführt. Waren aus Ländern der Gemeinschaft wurden begünstigt gegenüber solchen aus Drittländern. Auch für die Übergangszeit der EWG wurde diese Differenzierung naturgemäß charakteristisch.

3) Die Zollsatzänderungen bis zum Dezember 1953

In 12 Verhandlungen, beginnend am 10. Oktober 1951, ermäßigte die Bundesregierung insgesamt 250 Zollsätze oder hob sie ganz auf. Alle Änderungen berührten ausschließlich den gewerblichen Bereich, obwohl sich die Kritik der Öffentlichkeit besonders gegen die als überhöht betrachteten Agrarzölle richtete. So forderte der DGB in dem schon zitierten zollpolitischen Memorandum die Herabsetzung resp. Beseitigung der Zölle für Butter, Eier, Schweinefleisch und Kartoffeln.[2] Ein Antrag der parlamentarischen Opposition auf Aufhebung des Kartoffel- und insbesondere des 25 %igen Butterzolles, der die Buttereinfuhr nahezu lahmlegte, wurde von der Mehrheit des Bundestages abgelehnt.[3] Die Koalitionsparteien begründeten den Schutzzoll damit, daß er den deutschen Bauern größere Leistungen ermögliche. Wie immer man zu diesem Argument stehen mag, dessen politische Wurzeln unverkennbar sind, man kann der Bundesregierung nicht den Vorwurf machen, zollpolitisch willkürlich gehandelt zu haben. Es wäre widersinnig, wollte man der Landwirtschaft just in dem Augenblick ihren Zollschutz rauben, als man sie mit direkten und indirekten Unterstützungen am Leben zu erhalten trachtete.

Die Zollermäßigungen erstreckten sich zum größten Teil auf völlig unwesentliche Positionen, die gar keine handels- oder wirtschaftspolitische Problematik aufwiesen, so daß der Bundestag einmal in einer Sitzung 8 Zollverordnungen seine Zustimmung gab.[4]

1) 4. Verordnung über Zolltarifänderungen aus Anlaß der Errichtung des Gemeinsamen Marktes für Kohle und Stahl (Zollkontingents-Verordnung) v. 27.8.53 BGBL I 53, Nr. 54, S. 1068
2) Zollpolitisches Memorandum a.O. S. 78 ff.
3) Protokoll der 236. Sitzung des 1. Deutschen Bundestages v. 30.10.52
4) Protokoll der 280. Sitzung des 1. Deutschen Bundestages v. 3.7.53

Als Beispiel für die Beurteilung, welche Gewichtung den Ermäßigungen in Wirklichkeit zukommt, seien genannt: Zollfreiheit für Banknoten, Tarifnummer 49 07[1]. Zu diesem Zeitpunkt wurden ohnedies alle Banknoten im Ausland gedruckt, so daß der 20 %ige Zoll ohne jede Schutzwirkung nur die Kosten der Staatsbank (Bundesbank) erhöht hätte und gleichzeitig als Einnahme dem Fiskus zugeflossen wäre.

Zollfreiheit für Flugzeugmotore[2], Tarifnummer 84 06 B 1, die mit einem 40 %igen (!) Zoll belastet waren, als es eine deutsche Flugzeugmotorenfabrikation überhaupt nicht wieder gab.

4) Die Einführung des Gleitzolls

Mit Wirkung vom 1. Januar 1954 trat - zunächst für ein Jahr, später aber um 3 Jahre verlängert - ein neuer Zoll in Kraft, den es in der Geschichte des deutschen Zolltarifes noch nicht gegeben hatte.[3] Malz, Tarifnummer 11 07, erhielt einen Wertzollsatz (wie bisher) von 20 %, "jedoch mindestens für 100 kg 60,- DM abzüglich 70 % des Wertes."

Die Preise für Auslandsbraumalz waren in den letzten 12 Monaten kontinuierlich auf 65,- bis 68,- DM je 100 kg abgesunken. Wegen der innerdeutschen Getreidepreisstützung konnten die Mälzereien, die deutsche Braugerste verarbeiteten, nur für 79,- bis 81,- DM anbieten, so daß fast die Hälfte des westdeutschen Jahresbedarfes an Braumalz importiert wurde.[4]

Der 20 %ige Schutzzoll erwies sich als unwirksam, Stillegungen in der deutschen Malzindustrie hätten Rückwirkungen auf den Getreidepreis und damit Getreideanbau gehabt. Andererseits wollte man den notwendigen Schutz ohne Erhöhung des Wertzollsatzes geben, da eine solche Erhöhung unerwünschte Proteste des Auslandes nach sich gezogen hätte. Auch ein reiner Mischzoll hätte den notwendigen Schutz der Mälzereien nicht garantieren können, weil der Mischzoll bei einem weiteren Absinken des Weltmarktpreises den erstrebten Preisausgleich

1) 2. Verordnung über Zollsatzänderungen v. 19.2.53, BGBL I 53, Nr. 6, S. 28
2) 4. Verordnung über Zollsatzänderungen v. 31.7.53, BGBL I 53, Nr. 45, S. 780
3) Gesetz zur Änderung des Zolltarifes v. 22.12.53, BGBL I 53, Nr. 73, S. 1568
4) Protokoll der 7. Sitzung des 2. Deutschen Bundestages v. 3.12.53

nicht herbeiführen konnte. So beschloß der Bundestag den aus Kreisen des Bundesfinanzministeriums propagierten Gleitzoll in der spezifischen Form des gleitenden Mischzolls einzuführen.

Nach Bolder (Ministerialrat im Bundesministerium für Finanzen)[1] wird der Gleitzoll wie folgt definiert:

> "Der Gleitzoll ist ein Zoll, der durch Koppelung eines spezifischen Zollsatzes mit einem negativen Wertsatz - automatisch und ohne Manipulationsmöglichkeiten für die Interessenten - die Zollbelastung so gestaltet, daß sie in einem im voraus bestimmbaren Ausmaß alle Preisentwicklungen auf dem Weltmarkt abfängt, so daß sich aus Weltmarktpreis und Zollbelastung ein - im voraus festgesetzter - idealer Binnenpreis ergibt."

Die Wirkung des gleitenden Mischzolls kann an der nachfolgenden Tabelle abgelesen werden:

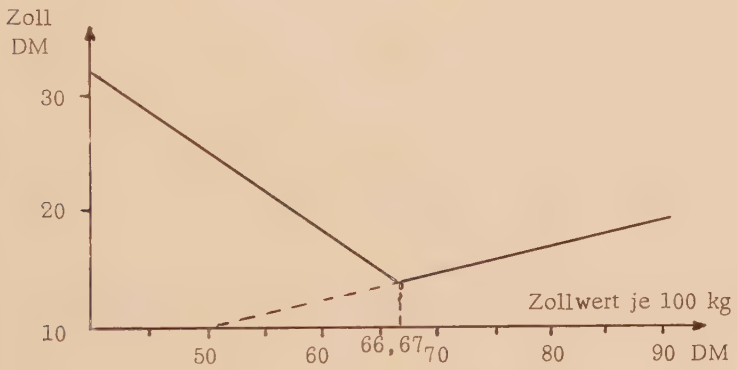
Tabelle 2 Berechnungsbeispiele für die Zollbelastung beim gleitenden Mischzoll

Spalten 1	2	3	4	
Auslandspreis frei Grenze in DM je 100 kg (Zollwert)	20 % Wertzoll	Gleitzoll 100 kg 60,- DM abzüglich 70 % vom Wert	Preis nach Verzollung	Preis ermittelt aus Spalte 1 + 2 oder 1 + 3
45,-	9,-	60,- - 31,50 = 28,50	73,50	1 + 3
50,-	10,-	60,- - 31,-- = 25,--	75,--	1 + 3
55,-	11,-	60,- - 38,50 = 21,50	76,50	1 + 3
60,-	12,-	60,- - 42,-- = 18,--	78,--	1 + 3
65,-	13,-	60,- - 45,50 = 14,50	79,50	1 + 3
70,-	14,-	60,- - 49,-- = 11,--	84,--	1 + 2 !
75,-	15,-	60,- - 52,50 = 7,50	90,--	1 + 2
80,-	16,-	60,- - 56,-- = 4,--	96,--	1 + 2
85,-	17,-	60,- - 59,50 = 0,50	102,--	1 + 2
90,-	18,-	60,- - 63,--	108,--	1 + 2

1) Zitiert nach Helmut Conrad "Der Gleitzoll" Hamburg 1955, S. 42

Der vorliegende Gleitzoll weist auch wieder den für alle Mischzölle charakteristischen Knick auf, der beim Übergang von der spezifischen Verzollung zur Wertverzollung entsteht. In unserem Fall kommt der Knick bei knapp 67,- DM Zollwert je 100 kg zustande, wie aus nachstehendem Schaubild sichtbar wird. Der bestehende Zollsatz von 20 % wird also erst dann nicht mehr angewendet, wenn der Zollwert unter 66,67 DM[1] sinkt.

Fig. 5 Graphische Darstellung des gleitenden Mischzolls



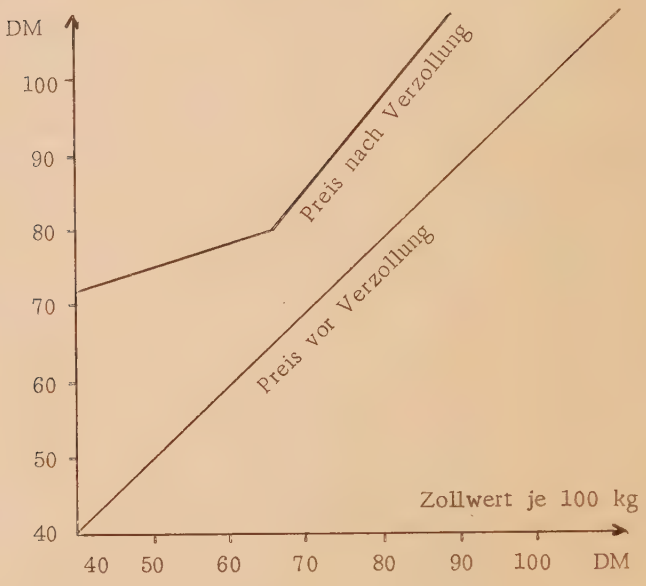
1) Gleichung für Berechnung des Knickpunktes:

$0{,}2\ X = 60 - 0{,}7\ X;\quad X = 66\ 2/3$

$0{,}2\ X + 0{,}7\ X = 60$

$0{,}9\ X = \frac{60}{0{,}9}$

Fig. 6 Preisentwicklung beim Gleitzoll



Wie aus der zweiten Darstellung ersichtlich ist, vergrößert sich der Abstand zwischen Importpreis (incl. Zoll) zum Weltmarktpreis bei fallenden Auslandspreisen unterhalb seines Wertzollverlaufs immer mehr, andererseits nivelliert der Gleitzoll in der vorliegenden Form auch nicht den Unterschied zwischen Binnenpreis und Auslandspreis. Er schwächt lediglich ab. Der Gleitzoll arbeitet wie ein progressiv wirkender Stoßdämpfer, der seine größte Leistung bei extrem niedrigen Auslandspreisen zeigt. Das Ausmaß der zunehmenden Bremswirkung ist abhängig von der Höhe des negativen Wertsatzes, er gibt an, um wieviel % der Wertunterschied für 100,- DM vermindert wird.

Der Gleitzoll weist also folgende Merkmale auf:

1. Der Gleitzoll mindert von einem bestimmten Preis an das Durchschlagen von Auslandspreisschwankungen auf das binnenländische Preisnivea

2. Die Hemmungswirkung ist desto stärker, je höher der negative Wertsat

gewählt wird. In seinem Extremfall, wenn der Wertsatz 100 % beträgt, läßt er als Stabilisierungsgleitzoll gar keine Schwankungen des Auslandspreises auf dem Binnenmarkt wirksam werden, sofern der spezifische Zollsatz in Höhe des angestrebten Inlandspreises festgesetzt wird.

Angenommen, eine Ware soll einen inländischen Festpreis von 50,- DM bekommen, so kann das mit einem Gleitzoll von 50,- DM abzügl. 100 % vom Wert erreicht werden.

Auslandspreis	Gleitzoll	Inlandspreis
40,-	50,- - 40,- = 10,-	50,-
45,-	50,- - 45,- = 5,-	50,-
50,-	50,- - 50,- = 0,-	50,-
55,-	50,- - 55,- = -5,-	50,-
60,-	50,- - 60,- = -10,-	50,-

3. Je niedriger der negative Wertsatz gewählt wird, desto geringer ist die dämpfende Schutzwirkung, im anderen Extrem, wenn der negative Wertsatz 0 % beträgt, ist der Gleitzoll ein reiner spezifischer Zoll.

4. Ist der Gleitzoll ein gleitender Mischzoll - wie bei Tarifnummer 11 07 - so kommt die Gleitzollwirkung desto früher zur Geltung, je niedriger der (positive) Wertzollsatz im Vergleich zum spezifischen Zollsatz ist (bei feststehendem negativen Wertsatz).

Die Tarifnummer 11 07 ist der einzige Fall eines Gleitzolls im deutschen Zolltarif geblieben. Der Gleitzoll wurde zunächst nur für ein Jahr eingeführt.[1] Das Experiment gelang; aber andere Staaten fürchteten, daß sich hinter seiner Einführung Zollerhöhungen verbergen, die tatsächlich nicht auf den ersten Blick sichtbar würden.

Das Bundeswirtschaftsministerium stand dem Gleitzoll von Anfang an skeptisch gegenüber. Dieser Meinung schloß sich das Bundesernährungsministerium und das Auswärtige Amt an. Weil der Gleitzoll die billigere

1) Verlängerung um 3 Jahre erfolgte durch Gesetz zur Verlängerung des Gesetzes zur Änderung des Zolltarifes v. 26.11.54, BGBL I, 54, Nr. 39, S. 357

Ware relativ stärker belastet, bestand die Gefahr, daß das Ausland den preisgünstigeren deutschen Exporteur gegenüber den teueren Exporten dritter Länder ebenfalls benachteiligen könnte.[1)]

Mit jedem Zoll, auch mit dem Gleitzoll, lassen sich protektionistische Ziele verwirklichen, was also nicht speziell gegen ihn spricht. Aber das Mißtrauen gegen diese Zollberechnungsmethode blieb groß; auch wurde die zusätzliche Belastung der Zollbehörden, die beim Gleitzoll Gewicht und Wert feststellen müssen, als negativ empfunden, so daß der Gleitzoll keinen Eingang in den gemeinsamen EWG-Außentarif fand.

Hinzu traten noch volkswirtschaftliche Bedenken. Der Anwendungsbereich des Gleitzolls ist beschränkt auf Waren mit schmalem Qualitäts- und Preisband, weil er die Preisunterschiede zwischen teuren und billigen Produkten verflacht. Er beraubt damit den Preis seiner Steuerungsfunktion und mindert die internationale Arbeitsteilung, weil langfristige Preissenkungen des Auslandes nur abgeschwächt weitergegeben werden.

Wenn der Gleitzoll auf Lebensmittel gelegt wird, kann die Bevölkerung nicht oder nur begrenzt an den Ernteschwemmen des Auslandes teilnehmen.[2)] Billige Einkaufsmöglichkeiten im Ausland bleiben ungenutzt. Weil der Gleitzoll die Waren je nach Preishöhe unterschiedlich belastet, besteht die Gefahr der ländermäßigen Diskriminierung. Kommt der Qualitätsunterschied im Preisunterschied zum Ausdruck, so begünstigt der Gleitzoll die Ware höherer Qualität, weil der Betrag, der vom spezifischen Zollsatz abgezogen werden muß, mit dem Warenwert steigt.

Der Gleitzoll übernimmt also eine preispolitische Funktion. Nicht die unterschiedlichen Produktionskosten sind für seine Höhe maßgebend, sondern in erster Linie die Wahrung des inländischen Preisniveaus. Die Abschwächung der ausländischen Preisschwankungen aber begünstigt die Isolierung der einheimischen Wirtschaftszweige vom Weltmarkt.[3)]

Schließlich spricht gegen den Gleitzoll und erst recht gegen den gleitenden Mischzoll, daß er die internationale Vergleichbarkeit der Zollsätze wesentlich erschwert.

---

1) Handelsblatt Nr. 95 v. 16.8.57

2) Siehe Kritik der Hamburger Obst- und Gemüseimporteure am Gleitzoll im Handelsblatt v. 15.4.55

3) Dazu "Gleitzölle und gleitende Mischzölle" im Außenhandelsdienst Nr. 17 v. 28.4.55

5) Die nächsten Zolltarifabreden

Die Bundesrepublik hatte von Anfang an auch außerhalb der GATT-Tagungen - bilaterale - Zollverhandlungen betrieben. Für die im Rahmen dieser wirtschaftlichen Beziehungen geschlossenen Zollverträge und Zollvereinbarungen galt regelmäßig die Meistbegünstigung, die von der Bundesrepublik de facto ohnedies allen Staaten - auch solchen, die nicht Mitglied des GATT waren - gewährt wurde. Es gab aber auch Zollabreden, die nicht in das GATT eingebaut wurden und so nicht unter die besonderen Kündigungsbestimmungen des GATT fielen. So waren z.B. die Zollzugeständnisse der deutsch-türkischen Zollvereinbarung vom 16.2.52 bereits auf der letzten Zollkonferenz verhandelt worden. Der multilaterale Einbau scheiterte daran, daß die Türkei die Herabsetzung der deutschen Tabaksteuer forderte.[1] Bei dem bilateralen Abkommen gewährte die Bundesrepublik bei 94 Positionen Ermäßigungen, darunter fielen Trockenfrüchte, Nüsse u.ä., und ist für 30 Positionen Bindungen eingegangen.

Auch im Rahmen der handelspolitischen GATT-Tagungen (also nicht der Zollkonferenzen) wurden neue Zollkonzessionen zu den bestehenden Zollzugeständnislisten des GATT ausgehandelt. So kam es z.B. auf der VII. GATT-Tagung mit Österreich zu einer Zollvereinbarung vom 22.10.52, die deutsche Zugeständnisse im Rahmen der Torquay-Konzessionen für typisch österreichische Erzeugnisse wie Loden und Stickereien vorsahen.[2] Gelegentlich wurden auch Zollkontingente eingeräumt.[3]

Zollkontingente sind "zollbegünstigte Warenmengen".[4]

Nach einem Erlaß des Bundesfinanzministeriums ist dabei zu unterscheiden:

1. Nach der Einrichtung
   Autonome und vertragliche
2. Nach der Art der Bemessung
   Mengen-Zollkontingente und Wert-Zollkontingente

---

1) Bulletin v. 5.6.52, Nr. 63, S. 696
2) Gesetz über das 2. Protokoll v. 22.11.52 über zusätzliche Zugeständnisse zum allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (Österreich und die Bundesrepublik Deutschland) BGBL II 53, Nr. 13, S. 259
3) Z.B. Gesetz über den deutsch-chilenischen Briefwechsel v. 3.11.53 betreffend die zollfreie Einfuhr von 50.000 Tonnen Chilesalpeter in der Zeit vom 1.7.53 bis 30.6.54, BGBL II 54, Nr. 11, S. 631
4) Bundeszollblatt v. 19.12.57, Nr. 46, S. 678

3. Nach der Art der zollmäßigen Abfertigung
Abfertigung auf Zollkontingentscheinen
Abfertigung durch bestimmte Zollstellen (Windhund-Verfahren).

In 7 Einzelverordnungen wurden bestimmte Positionen des Tarifs autonom ermäßigt. Sie betrafen - von einer Ausnahme abgesehen - wiederum nur gewerbliche Produkte, darunter besonders Chemikalien.

Am 17. September 1953 begann in Torquay eine GATT-Tagung, die ursprünglich als Zollkonferenz geplant war. Wegen der ungeklärten Handelspolitik des wichtigsten Teilnehmerstaates, der USA, befaßte sich die Tagung nur mit der Beseitigung der Handelshemmnisse. Das diente zur Begründung, daß das GATT mehr als eine bloße Zollkonvention sei, sondern auch handelspolitische Aufgaben zu erfüllen habe.[1] Die in Torquay vereinbarten Zollzugeständnisse wurden für weitere 18 Monate, vom 1. Januar 1954 bis 30. Juni 1955, verlängert.

Schon im Dezember 1951 hatte ein Unterausschuß der Internationalen Arbeitsgruppe des GATT den vom September 1951 datierten allgemeinen Zollsenkungsplan (den sog. Pflimlin-Plan) geprüft. Auf der VII. GATT-Tagung vom 2. Oktober bis zum 10. November 1952 stand dieser Plan noch einmal zur Verhandlung.[2] Er sah die Einteilung der Tarife in bestimmte Warengruppen vor. Im Laufe von drei Jahren sollte der gewogene Durchschnitt dieser Gruppen um 3 mal 10 % gesenkt werden. Den Teilnehmerstaaten blieb es überlassen, welche Positionen sie in den einzelnen Gruppen senken wollten, sofern nur das gewogene Mittel einer 30 %igen Senkung erreicht wird. Für besonders hohe Zollsätze war zusätzlich eine automatische Kappung vorgesehen.

Der Plan scheiterte. Abgesehen von großen technischen Schwierigkeiten - schon die Ermittlung der gewogenen Durchschnitte bedingt einen nicht abzusehenden Arbeitsaufwand - war es nicht möglich, Übereinstimmung in den Grundzügen dieses Zollsenkungsplanes zu erzielen. Darüber hinaus waren die Teilnehmerländer der Meinung, daß die wirtschaftliche Entwicklung in den einzelnen Staaten zu ungleich verläuft, als daß ein so schematisches, einheitliches Vorgehen möglich wäre.[3] Eine nennenswerte

1) Werner Hagemann "Die Ergebnisse der VIII. GATT-Tagung" im Bulletin v. 11.11.53, Nr. 216, S. 1796
2) Bulletin v. 29.11.52, Nr. 188, S. 1650
3) Egon Emmel "Eine allgemeine Zollherabsetzung" im Bulletin v. 27.8.53, Nr. 162, S. 1362

Senkung der Zollsätze hat der deutsche Tarif bis 1954 dann nicht mehr erfahren. Als konjunkturpolitisches Instrument war die Zolltarifpolitik überhaupt noch nicht eingesetzt worden; als handelspolitisches Mittel wurde mit ihr vorsichtig taktiert, um Zugeständnisse anderer Staaten zu erzwingen. Insbesondere die - im Vergleich zum gewerblichen Sektor - höheren Agrarzölle waren so gut wie gar nicht angetastet worden. Auch von der Möglichkeit, wenigstens vorübergehend bis zum Beginn der eigenen Ernte, Zollaussetzungen vorzunehmen, wodurch der Zollschutz ja nicht effektiv aufgehoben wird, wurde kein Gebrauch gemacht. Man befürchtete, damit ein Moment der Unsicherheit in den Außenhandel zu tragen. Vielfach hat auch die Überlegung mitgespielt, daß kurzfristige Zollermäßigungen nicht oder nicht im vollen Umfang an den Verbraucher weitergegeben werden, sondern dem ausländischen Erzeuger einen Preiserhöhungsspielraum schenken oder auf den verschiedenen Handelsstufen abgefangen werden. Auch an den folgenden großen Zollsenkungen, die für den gewerblichen Bereich sehr umfassend waren, hat sich der Agrarsektor nur mit einer kleinen Anzahl ausgesuchter Positionen schwach beteiligt.

> "Maßgebend für diese Haltung war vor allem der Gedanke, daß der deutschen Landwirtschaft in dem Augenblick, in dem ihr über den "Grünen Plan" gewaltige Steuermittel zur Leistungssteigerung zufließen, nicht der Zollschutz weggenommen werden kann."[1)]

III DIE GROSSEN ZOLLSENKUNGEN

Die anhaltend gute Konjunkturlage, insbesondere der seit 1952 ständig wachsende Außenhandelsüberschuß, rückten die Zölle stärker in das Licht konjunkturpolitischen Handelns.

Wie im Teil A dargelegt, können Zölle ein konjunkturpolitisches Lenkungsinstrument sein, aber ihre konsequente Anwendung in der Praxis stößt auf beträchtliche politische Hindernisse.

Die Beratungen im Außenhandelsausschuß und später im Plenum des Deutschen Bundestages[2)] zeigen deutlich - bei aller Absicht, eine große

1) Hermann Martinstetter "Agrarzollpolitik" München 1958, S. 35
2) Protokoll der 64. Sitzung des 2. Deutschen Bundestages, v. 27.1.55

umfassende Zollsenkung vorzunehmen -, wie stark die Bedenken gegen eine allgemeine lineare Herabsetzung sämtlicher Zollsätze waren. Mit einer gleichmäßigen Reduktion sämtlicher Zölle hätte der Tarif erheblich an Wert als handelspolitisches Druckmittel verloren. Eine lineare Zollsenkung, zu der man grundsätzlich bereit war, sollte deshalb nur im Rahmen einer allgemeinen GATT-Zollsenkungsaktion erfolgen. - Trotzdem forderte die parlamentarische Opposition durch den Abgeordneten Kalbitzer (SPD) eine 20 %ige lineare Zollsenkung, weil sonst gar keine große Senkung zu erreichen sei. Auch würde bei einer linearen Zollsenkung die Interessenten die Beweislast treffen, daß ein hoher Zollschutz notwendig sei, während bei einer individuellen die Bundesregierung beweisen müsse, daß der Zollschutz n i c h t notwendig sei.

Nun dürfte die Frage der Beweislast ziemlich unerheblich gewesen sein, weil keine Seite im exakten Sinne "beweisen" könnte, welcher Zollschutz für welche Ware in der ganz bestimmten wirtschaftlichen Situation angemessen ist. Aber gerade die Erkenntnis, daß man den differierenden Lagen der einzelnen Wirtschaftszweige gerecht werden muß, veranlaßte den Außenhandelsausschuß, mehrheitlich eine individuelle (auch selektive genannt) Zollsenkung vorzuschlagen, ein Vorschlag, dem sich der Bundestag mit Mehrheit anschloß.

Der Außenhandelsausschuß folgte dabei nicht allen Senkungsvorschlägen der Regierung und hat von sich aus einige Positionen, z.B. Haushaltungsgegenstände, von der Senkung ausgenommen.

Ursprünglich strebte der Bundeswirtschaftsminister eine Ermächtigung für Zollsenkungen an, da er aber am Widerstand der "Grünen Front" gescheitert wäre, wurde die Vorlage im Plenum gar nicht erst eingebracht, nachdem sich auch der Bundesfinanzminister (Schäffer) und der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Lübke) dagegen ausgesprochen hatten.[1)]

---

1) Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 65, v. 18.3.55 und Nr. 74, v. 29.3.55

1) Die individuelle Zollsenkung vom März 1955

Am 1. April 1955 trat das Gesetz zur Änderung des Zolltarifes[1] in Kraft, das eine Ermäßigung der Zollsätze bei 37 Tarifnummern, alle aus dem gewerblichen Sektor, vorsah. - Mit dem gleichen Tag wurde die 19. Verordnung über Zollsatzänderungen[2] wirksam, die eine Herabsetzung bei 340 Tarifnummern (an Zollpositionen mehr als doppelt soviel) vornahm. Ausgenommen von dieser umfassenden Zollherabsetzung waren alle Finanzzölle und wieder alle Agrarzölle, so daß die Diskrepanz zwischen der Zollhöhe des gewerblichen Sektors und des Agrarbereiches noch größer wurde. Die Zollsenkungen - unterschiedlich in ihrer Höhe - betrafen die Positionen der meisten Kapitel des Tarifes mit einigen Ausnahmen:

> Kap. 30 Pharmazeutische Erzeugnisse, Kap. 37 Erzeugnisse für photographische Zwecke, Kap. 45 Kork, Kap. 47 Papiermasse, Kap. 55 Baumwolle, Kap. 57 Metallgarne, Kap. 61 Bekleidung, Kap. 64 Schuhe.

Die zur EGKS gehörenden Waren fielen ebensowenig unter die Zollsenkung wie einige Luxusartikel, z.B. Riech- und Schönheitsmittel (Kap. 33). Ferner wurden noch einige unwesentliche Kapitel ausgeklammert, wie z.B. Kap. 72 Münzen.

Die Verordnung befristete die Zollsenkung bis zum 31. März 1956, damit die Bundesrepublik bei der erwarteten "Zollrunde" des GATT in Genf 1956 keine ungünstige Verhandlungsposition hatte. Denn es hatte sich inzwischen herausgestellt, daß bei dem GATT-Verfahren Länder mit niedrigen Zollsätzen weniger Zugeständnisse erzwingen können als solche mit hohen. - Trotzdem war die Bundesrepublik auch nach dieser Zollsenkung noch weit davon entfernt, ein Niedrigschutzzolland zu sein, weil gerade die als überhöht betrachteten Agrarzölle wieder nicht angetastet wurden.

Insgesamt wurden rd. 750 Positionen des 3.600 Zollinien umfassenden gewerblichen Sektors um 10 bis 35 % gesenkt. Alle 40 %igen Zollsätze und die meisten 35 %igen wurden gekappt.

---

1) Gesetz zur Änderung des Zolltarifes (Individuelle Zollsenkung) v. 5.3.55 BGBL I, 55, Nr.8, S. 96

2) 19. Verordnung über Zollsatzänderungen (Individuelle Zollsenkung) v. 18.3.55, BGBL I, 55, Nr. 8, S. 101

In den folgenden Monaten nahm die Bundesrepublik in rd. 30 Gesetzen und Verordnungen wieder autonom oder vertraglich in einzelnen Fällen Zollherabsetzungen vor, die wiederum in erster Linie den gewerblichen Sektor - besonders Waren aus dem Abschnitt XV Unedle Metalle - betrafen.[1] Auch wurden abermals einige Zollkontingente eingeräumt.[2]

Ausnahmsweise wurden auch einmal die Zölle einiger landwirtschaftlicher Erzeugnisse ermäßigt. So erhielt rohes Schweineschmalz (Tarifnummer 15 01 A) einen zeitweiligen Zollsatz von 10 % statt wie bisher 15 %.[3] Schließlich wurden noch Waren aus der Zollbelastung herausgenommen, für die ein Zollschutzbedürfnis nicht mehr bestand, wie z.B. Spektralanalysescheiben aus Kap. 90, deren Bedarf so gering ist, daß die Aufnahme einer eigenen Produktion nicht lohnt, so daß auch ein Zollschutz als Erziehungszoll nicht notwendig ist.[4]

2) Die erste konjunkturpolitische Zollsenkung

Im Herbst 1955 zeigte sich, daß zur Beseitigung der Außenhandelsüberschüsse und der Preisauftriebstendenzen mehr als bisher getan werden mußte. Zum ersten Male sollten nun auch die Zölle bewußt als konjunkturpolitisches Mittel eingesetzt werden, obwohl die Bedenken, daß auf diese Weise Zugeständnisse "verschenkt" werden, nicht ausgeräumt waren. Mit einer zeitlichen Befristung der Senkung hoffte die Bundesregierung, die Verhandlungsposition für die kommenden GATT-Zollrunden nicht zu sehr zu schwächen; sie beschwor allerdings damit die Gefahr der zollpolitischen Diskontinuität herauf.

Der Bundestag führte auf einer Sondersitzung in Berlin am 19. Oktober 1955 eine konjunkturpolitische Debatte, auf der der Bundeswirtschaftsminister eine Regierungserklärung zur Konjunkturlage verlas, in der es

---

1) z.B. 37. Verordnung über Zollsatzänderungen (Asbestfäden) v. 20.4.55, BGBL I, 55, Nr. 12, S. 185

2) z.B. 41. Verordnung über Zollsatzänderungen (Aluminium-Zollkontingent) v. 13.7.55, BGBL I, 55, Nr. 22, S. 447, nach der rohes Aluminium bis zu einer Einfuhrmenge von 20.000 Tonnen zollfrei eingeführt werden kann v. 1.7.55 bis 31.12.55

3) 35. Verordnung über Zollsatzänderungen (Schweineschmalz) v. 22.8.55 BGBL I, 55, Nr. 29, S. 532

4) 30. Verordnung über Zollsatzänderungen v. 25.6.55, BGBL I, 55, Nr. 20, S. 370

u.a. hieß:[1]

> "Wenn die Bundesregierung auch nicht daran denkt, sich des Trumpfes der Zollpolitik zur Aushandlung zollpolitischer Zugeständnisse seitens des Auslandes ohne Gegenleistung zu begeben, so würde doch ein Verzicht auf Anwendung von zollpolitischen Maßnahmen auch für rein innerwirtschaftliche Zwecke nicht verantwortet werden können. Eine recht angesetzte Zollpolitik vermag gerade in der gegenwärtigen Konjunkturlage zu einem preisstabilisierenden Faktor von besonderem Gewicht zu werden...."

Das Regierungsprogramm sah unter Ziffer 6 "... eine 50 %ige Senkung aller Zölle bei den sächlichen Betriebsmitteln der Landwirtschaft, den Baumaterialien und Baubedarfsgütern ..." vor.

Die sozialdemokratische Opposition forderte durch ihren Sprecher die völlige Aufhebung der vom Wirtschaftsminister vorgeschlagenen zu ermäßigenden Zollpositionen und verlangte eine Ermächtigung für den Bundeswirtschaftsminister, jederzeit Zollsätze zu senken oder aufzuheben, um damit Preissteigerungen zu begegnen. - Auf der folgenden Sitzung wurden von Abgeordneten der FDP sowohl gegen die Ermächtigung wie gegen eine lineare Zollsenkung Bedenken erhoben.[2] Gegen die lineare Zollsenkung sprachen die bekannten Einwände, daß sie die unterschiedlichen Vorleistungen in den einzelnen Wirtschaftszweigen durch autonome Zollsenkungen nicht genügend berücksichtige. Aber eine neue individuelle Zollsenkung würde nicht die preispolitische Breitenwirkung gehabt haben wie eine lineare. So beschloß der Bundestag am 8. Dezember 1955 eine rd. 50 %ige Zollsenkung.[3] Die Verordnung[4] stellte in dreierlei Hinsicht ein Novum der bisherigen Zolltarifpolitik dar:

1. Noch bei der 19. Verordnung (individuelle Zollsenkung) waren die zu senkenden Positionen punktuell begründet worden, jetzt griff man ganze Gebiete heraus und senkte die Zölle linear um rd. 50 %.

---

1) Protokoll der 106. Sitzung des 2. Deutschen Bundestages v. 19.10.55
2) Protokoll der 107. Sitzung des Deutschen Bundestages v. 20.10.55
3) Protokoll der 117. Sitzung des Deutschen Bundestages v. 8.12.55
4) 48. Verordnung über Zollsatzänderungen (Konjunkturpolitische Zollsenkung) v. 27.1.56, BGBL I, 56,Nr. 3, S. 35

2. Zum ersten Mal war die Vorlage nicht formell mit den betroffenen Wirtschaftskreisen besprochen worden, während man bisher im Außenhandelsausschuß bei Zollsenkungen die interessierten Stellen gehört hatte.

3. Die 48. Verordnung passierte im "Schnellgang" die gesetzgebenden Körperschaften. Sie trat erst am 27. Januar 1956 in Kraft, aber in Erwartung ihres Wirksamwerdens waren die entsprechenden Zollschulden bereits ab 10. Dezember 1955 gestundet worden.[1)]

Die Verordnung sah auch Ermäßigungen auf dem landwirtschaftlichen Sektor vor. So wurden die Zölle für Fleisch, Fisch, Obst und Gemüse gesenkt. Das Schwergewicht der Senkung lag allerdings wieder auf dem gewerblichen Bereich, hier wurden besonders die Produkte betroffen, die in der Land- und Bauwirtschaft als Produktionsmittel Verwendung finden. Insgesamt wurden 118 Tarifnummern mit 257 Zollpositionen von der Senkung erfaßt. - Die Zollsenkung wurde begrenzt auf die Zeit vom 10. Dezember 1955 bis zum 30. Juni 1956. Die Befristung war im Hinblick auf die neue GATT-Konferenz notwendig, obwohl in den Zollforderungslisten der Verhandlungspartner nur 41 % der gesenkten Positionen enthalten waren.[2)]

3) Die zweite konjunkturpolitische Zollsenkung

Zum ersten Mal war die Zolltarifpolitik als konjunkturpolitische Waffe eingesetzt worden. Sie wurde noch dreimal in der gleichen Eigenschaft benutzt. Erst später zeigte sich, daß strukturelle Ungleichgewichte im Außenhandel nicht oder nur schwer mit zollpolitischen Mitteln bekämpft werden können. Auch der Kampf gegen die Preisauftriebstendenzen zeigte nicht die erhofften Erfolge, so daß schon einige Wochen später der Bundestag eine zweite und einige Monate später eine dritte große Zollsenkungsaktion beschloß.

> Es ist nicht das Ziel dieser Arbeit und würde in ihrem Rahmen auch zu weit führen, die Einflüsse der Zollpolitik auf die Preisentwicklung darzustellen, insbesondere zu untersuchen, welche

1) Mathias Schmitt "Konjunkturpolitische Zollsenkung" im Bulletin Nr. 322, v. 10.12.55, S. 1986

2) Mathias Schmitt a.O. S. 1986

Preistendenzen o h n e zollpolitische Aktivität wirksam geworden wären. Dazu würde eine umfassende konjunkturpolitische Analyse der damaligen Situation notwendig sein. - Es genügt für unsere Zwecke festzustellen, daß der erhoffte preisstabilisierende Effekt ausgeblieben ist, daß es insbesondere nicht gelang, mit Hilfe der Zollpolitik die Außenhandelsüberschüsse abzubauen.

Im Januar 1956 debattierte das Parlament einen von der Fraktion der SPD eingebrachten Entwurf zur Änderung des Zolltarifgesetzes,[1] der eine Ermächtigung für den Bundeswirtschaftsminister vorsah, Zollsätze aus konjunkturpolitischen Gründen durch Rechtsverordnung zu ändern, wobei die Zustimmung des Bundestages innerhalb von 14 Tagen einzuholen ist. In der Begründung der Vorlage wies der Sprecher der Antragssteller darauf hin, daß die bisherigen Erfahrungen mit dem § 4 des Zolltarifgesetzes gezeigt haben, daß Gruppen im Parlament

"retardierend in der Tendenz sind, eine auch noch so berechtigte Zollsenkung vorzunehmen." - "... daß das Parlament so von Interessentengruppen durchsetzt ist, daß die Aktivität in dieser Frage der Zollpolitik zeitweise absolut gelähmt war."[2]

Die Koalitionsparteien waren wiederum nicht bereit, dem Bundeswirtschaftsminister dieses "Ermächtigungsgesetz" zuzugestehen. Einmal sprachen dagegen verfassungsmäßige Bedenken, zum anderen - und das ist wohl der Hauptgrund gewesen - war die Befürchtung groß, der Wirtschaftsminister würde von der Ermächtigung in weitem Umfang Gebrauch machen und auch das Sakrileg der Agrarzölle nicht respektieren.

Die Bundesregierung hatte inzwischen lediglich durch eine Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages die Möglichkeit gewonnen, als "dringlich" bezeichnete Zollvorlagen unmittelbar dem zuständigen Ausschuß zu überweisen. Sollte dieser sie nicht innerhalb von zwei Wochen beraten, so war die Vorlage ohne Ausschußbericht zur Beschlußfassung auf die Tagesordnung der nächsten Plenarsitzung zu setzen.[3] Mit dieser Änderung der Geschäftsordnung sollten zeitliche Verzögerungen von Zollvorlagen nach Möglichkeit verhindert werden.

Die zweite konjunkturpolitische Zollsenkung war im Vergleich zur ersten

---

1) Deutscher Bundestag, 2. Wahlperiode, Drucksache Nr. 1672
2) Protokoll der 122. Sitzung des 2. Deutschen Bundestages v. 12.1. 56
3) Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, § 96 a

äußerst dürftig. Sogar Abgeordnete der Regierungsparteien bezweifelten,[1] ob mit einer 50 %igen Senkung von 14 gewerblichen Tarifnummern - hauptsächlich Maschinen - die konjunkturpolitisch erwünschten Auswirkungen zu erzielen sind. Diese Zollsenkung[2] stellte eine Mischung zwischen linearer und individueller Herabsetzung dar und wurde befristet vom 25. Januar bis zum (wieder) 30. Juni 1956.

4) Die Genfer Zollkonferenz des GATT

Die neue "Zollrunde" des GATT dauerte vom 18. Januar bis zum 23. Mai 1956. Inzwischen war die Erkenntnis gewachsen, daß im Rahmen des gegenseitigen Aushandelns eine allgemeine Senkung des Zollniveaus nur schwer zu erreichen ist. Finanzzöllnerische und agrarprotektionistische Überlegungen hinderten z.B. die Bundesrepublik daran, in entscheidenden und für andere Länder interessanten Positionen Zugeständnisse zu machen. Ähnlich war die Situation in anderen Ländern. Das Prinzip, daß jedes Zugeständnis automatisch und praktisch unkündbar für alle anderen Teilnehmerländer auch gilt, wirkte nicht in Richtung eines forcierten Abbaus der Zölle. Im Gegenteil! Mit der zunehmenden Liberalisierung bedeutete ein bilaterales Zugeständnis eine geradezu globale Öffnung des einheimischen Marktes für die betroffenen Auslandsprodukte. Da eine einmal gewährte Vergünstigung praktisch nicht mehr rückgängig zu machen war, vermieden die Teilnehmerstaaten in den simultan laufenden Verhandlungen jedes Risiko. Die "zollpolitische Einbahnstraße" des GATT, auf die man so große Hoffnungen gesetzt hatte, entpuppte sich als eine immer enger werdende Sackgasse.

Um aus der Sterilität der Verhandlungsmethode herauszukommen, wurde im Rahmen des "Formelverfahrens"[3] ein Zollsenkungsplan entwickelt. Nach diesem Plan[4] wird der Tarif in Sektoren eingeteilt und die gewogene Durchschnittszollbelastung jedes beteiligten Landes für jeden dieser

1) Protokoll der 125. Sitzung des 2. Deutschen Bundestages v. 20.1.56
2) 51. Verordnung über Zollsatzänderungen (Konjunkturpolitische Zollsenkung - 2. Teil) v. 1.3.56, BGBL I 56, Nr. 9, S. 105
3) Herbert Giersch "Freihandel als Aufgabe" in der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 108, 1952, S. 504
4) Ulrich Dithmar "Der allgemeine Zollsenkungsplan des GATT" in der Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern, Nr. 1/2 v. Januar 1955, S. 5

Sektoren in einem bestimmten Vergleichsjahr ermittelt. Für jeden Sektor wird eine "Demarkationslinie" und eine "Grundlinie" festgelegt. Jedes Land ist nun verpflichtet, die über der "Demarkationslinie" liegende Durchschnittszollbelastung um 30 % zu senken. Die zwischen den beiden Linien liegenden Durchschnittszollbelastungen werden entsprechend ihrem Abstand von den beiden Linien gesenkt, also je näher sie an der "Grundlinie" liegen, desto weniger müssen sie gesenkt werden. Die auf der "Grundlinie" oder darunter liegenden Durchschnittszollbelastungen brauchen überhaupt nicht gesenkt zu werden.

Der Prozentsatz der notwendigen Senkung läßt sich nach Dithmar (a.O.) mittels einer Formel ermitteln:
b = Durchschnittsbelastung
d = Demarkationslinie
g = Grundlinie

$$\text{Senkungsprozentsatz} = 30 \times \frac{b - g}{d - g},$$

Beispiel: b = 30 %, d = 50 %, g = 25 %, dann ergibt sich aus

$$30 \times \frac{30 - 25}{50 - 25}$$

eine Verpflichtung zu einer 6 %igen Zollsenkung.

Aber auch dieser Zollsenkungsplan scheiterte. Großbritannien und die USA wollten lediglich Zollsenkungen aufgrund bilateraler Verhandlungen zulassen.

Entsprechend kläglich fiel das Ergebnis der 4. Zollkonferenz aus. Insgesamt wurden nur 2.900 Positionen gesenkt oder gebunden. Die Bundesrepublik war dabei mit 577 Zugeständnissen beteiligt, wovon 74 den Agrarsektor betrafen.

Nach dieser Konferenz und aufgrund der Fristverlängerung der bisherigen Zugeständnisse hatte das GATT im ganzen 61.600 Zollsätze vertraglich vereinbart (gesenkt oder gebunden)[1].

1) Außenhandelsdienst 1956, Nr. 31, v. 2.8.56, S. 1

5) Die dritte konjunkturpolitische Zollsenkung

Während noch im März 1956 die Mehrheit des Bundestages in Ablehnung eines Gesetzesvorschlages der SPD-Fraktion für eine 40 %ige Zollsenkung der Meinung war, daß die bisherigen zwei konjunkturpolitischen Zollsenkungen genügten,[1] entwickelte der Bundeswirtschaftsminister einen Monat später einen Plan zu einer einseitigen und linearen Zollsenkung von 30 %.[2]

Eine neue Hochkonjunkturwelle zwang die Bundesregierung am 22. Juni 1956 ein "Zweites Konjunkturprogramm" vorzulegen, das zollpolitisch folgende Punkte enthielt:[3]

1. Die Geltungsdauer der individuellen Zollsenkung wird bis auf weiteres verlängert.
2. Die Zölle der gewerblichen Wirtschaft werden für die Zeit vom 1.7.56 bis 31.12.57 in drei Staffeln gesenkt.
3. Auch die Zollsätze für Agrarwaren werden ermäßigt, soweit keine Marktordnungsgesetze vorliegen.

Der Bundestag debattierte in seiner Sitzung vom 26. Juni 1956 dieses Programm.[4] Noch einmal wurden die bekannten Bedenken gegen eine lineare Zollsenkung laut. Abgeordnete der Koalitionsparteien wiesen darauf hin, daß bei Zollsenkungsplänen auch das unterschiedliche Preisniveau der Länder berücksichtigt werden müsse. Außerdem seien Liberalisierung und Zollabbau in der Bundesrepublik ohnedies am weitesten fortgeschritten. - Eine "verkehrte Frontstellung" gab es, als die SPD-Fraktion noch einmal eine 40 %ige Zollsenkung einschließlich der Agrarzölle forderte und der Bundeswirtschaftsminister bemerkte, daß er nicht widersprochen haben würde, wenn die Opposition mit diesem weitgehenden Vorschlag durchgedrungen wäre. Er selbst schwankte zwischen einer 30 %- bis 40 %igen Senkung. Zum ersten Mal wurde in der Debatte die lineare Zollsenkung auch mit dem Hinweis verfochten, daß dann eine Währungsaufwertung vermieden werden könne.

---

1) Protokoll der 136. Sitzung des 2. Deutschen Bundestages v. 21.3.56
2) Handelsblatt Nr. 50, v. 27.4.56
3) Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern Nr. 15/16 v. August 1956, S. 225
4) Protokoll der 153. Sitzung des 2. Deutschen Bundestages v. 26.6.56

Die am 31.3.56 auslaufende Individuelle Zollsenkung vom 18.3.55 war bereits bis zum 30. Juni 1956 verlängert worden.[1] Sie wurde abermals "bis auf weiteres" verlängert.[2] Die Unbestimmtheit dieser Verlängerung kennzeichnete die Tatsache, daß niemand mehr ernstlich mit der Rücknahme dieser autonomen Zollsenkungen rechnete. Gleichzeitig wurden die am 30. Juni 1956 auslaufenden konjunkturpolitischen Zollsenkungen[3] verlängert. Ebenso wie die neue Zollsenkung wurden sie bis zum 31. Dezember 1957 befristet.

In der zeitlichen Begrenzung spiegelt sich einmal die Sorge wider, ob die Konjunktur so anhält, daß Zollsenkungen von der einheimischen Wirtschaft ohne nennenswerte Schäden überwunden werden können, zum anderen die Ungewißheit über den kommenden EWG-Vertrag, für dessen Start ein gewisser Zollschutz als notwendig erachtet wurde. Aber es zeigte sich schon nach einigen Monaten, daß selbst diese umfassende Zollsenkungen nicht ausreichend waren, um das Ungleichgewicht im Außenhandel zu beseitigen.

Für die zeitliche Begrenzung sprach die Überlegung, daß eine große Zollsenkung ohne Fristsetzung aus handelspolitischen Erwägungen nicht plötzlich wieder rückgängig gemacht werden kann.

Die schließlich verabschiedete 3. konjunkturpolitische Zollsenkung[4] ließ von dem ursprünglichen, kühnen Plan des Bundeswirtschaftsministers, eine 30 %ige lineare Zollsenkung vorzunehmen, nicht mehr viel übrig. Die Senkungen erreichten nur in wenigen Fällen bei hohen Zollsätzen 30 %, sie blieben bei den meisten Positionen darunter. Die wichtigsten und für die Lebenshaltungskosten entscheidenden Agrarwaren wurden ausgenommen, und auch vom gewerblichen Sektor fielen viele wesentliche Zollsätze nicht unter die Zollsenkungsaktion. So konnte der Bundesrat in seiner 161. Sitzung vom 29.6.1956 mit Recht die vielen

---

1) 54. Verordnung über Zollsatzänderungen (Fristverlängerung der Individuellen Zollsenkung) v. 28.3.56, BGBL I 56, Nr. 14, S. 163
2) 46. Verordnung über Zollsatzänderungen (Zweite Fristverlängerung der Individuellen Zollsenkungen) v. 29.6.56, BGBL I 56, Nr. 32, S. 609
3) 57. Verordnung über Zollsatzänderungen (Fristverlängerung der konjunkturpolitischen Zollsenkungen - 1. und 2. Teil) v. 29.6.56 BGBL I 56, Nr. 32, S. 610
4) 58. Verordnung über Zollsatzänderungen (Konjunkturpolitische Zollsenkung - 3. Teil) v. 29.6.56, BGBL I 56, Nr. 32, S. 611

Ausnahmen der Zollsenkungen kritisieren:[1)]

> "Er bedauert jedoch, daß durch die Herausnahme von zahlreichen Gegenständen des täglichen Bedarfs der beabsichtigte Erfolg einer Stabilisierung der Lebenshaltungskosten in Frage gestellt ist."

Im einzelnen sah die Verordnung vor:

1. Die Zölle des Tarifs für Agrarwaren werden in der genannten Zeit (1.7.56 bis 31.12.57) in unterschiedlichem Umfang ermäßigt. Die Ermäßigung wird für jede einzelne Agrarposition festgelegt und erstreckt sich in erster Linie auf Zollsätze über 20 %. Von der Reduktion werden rd. 120 Positionen betroffen, darunter besonders viele Zollsätze für Fleisch, Fisch, Gemüse und Fette. Von dieser Ermäßigung sind ausgenommen:

   a. Alle Waren, die unter eines der vier Marktordnungsgesetze fallen,
   b. Alle subventionierten Agrarprodukte,
   c. Waren mit spezifischen Zöllen (z.B. Wein, Tarifnummer 22 05),
   d. Waren mit Mischzöllen als Mindestzöllen (z.B. Äpfel, Tarifnummer 08 06).

2. Für Waren der gewerblichen Wirtschaft werden die Zollsätze der Kapitel 14, 25 und 28 bis 98 nach folgender Staffelung gesenkt:

   Zollsätze von 4 % bis 16 % werden um 20 % ermäßigt,
   Zollsätze von 17 % bis 27 % werden um 25 % ermäßigt,
   Zollsätze von 28 % und mehr werden a u f 21 % gesenkt.

3. Von dieser Zollsenkung im gewerblichen Bereich werden nicht betroffen:

   a. Zollsätze, die bereits bei der 1. oder 2. konjunkturpolitischen Zollsenkung ermäßigt wurden. (Dagegen werden die Zollsätze der bei der individuellen Zollsenkung reduzierten Positionen noch einmal gesenkt.)
   b. Zollsätze von Waren, die zum EGKS-Bereich gehören.
   c. Bestimmte Tarifnummern: Nr. 29 66 Kohlenhydrate, 35 01 Kasein, 35 07 Dextrine, 35 09 pflanzlicher Leim. Bei diesen Waren wurde der hohe Schutzzoll von 30 % beibehalten.

---

1) Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern Nr. 15/16 v. August 56, S. 251

d. Alle finanzzollbaren Waren. Eine Ausnahme war lediglich für Heizöl (Tarifnummer 27 10-D-2) gemacht worden, für das die Zollbelastung völlig beseitigt wurde.[1)]

6) Die vierte konjunkturpolitische Zollsenkung

Schon im Frühjahr 1957 zeigten sich neue Preisauftriebstendenzen. Die erhoffte psychologische Auswirkung der bisherigen Zollsenkungen war ausgeblieben, die konjunkturdämpfenden Mittel blieben unwirksam. Die Einfuhr war zwar gestiegen, aber die Ausfuhr expandierte noch schneller, so daß der Außenhandelsüberschuß sich weiter vergrößerte. Der Bundeswirtschaftsminister forderte erneut eine lineare Zollsenkung. Zu Anfang verlangte er radikal eine Halbierung der bestehenden Zölle. Er sah sich allerdings bald genötigt, seine Forderung zu ermäßigen auf eine Senkung von 40 %. Gleichzeitig wünschte er noch einmal eine Ermächtigung, Zölle als konjunkturpolitisches Instrument einsetzen zu können.

Der Widerstand gegen den neuerlichen Zollsenkungsplan war von Anfang an sehr stark. Das Bundesernährungsministerium wünschte, die Agrarerzeugnisse von der Senkung ausgeklammert zu sehen, obwohl es für den erstrebten Zweck gerade auf ihre Reduktion angekommen wäre. Die Industrie lehnte die Zollsenkung ab, insbesondere, solange die Agrar- und Finanzzölle nicht einbezogen würden. Der Bundesfinanzminister schließlich verband seine Zustimmung mit der Forderung nach Ausgleichsdeckung für den erwarteten Einnahmeausfall von rd. 140 Mill. DM.[2)] Der Bundeswirtschaftsminister mußte seine Forderung abermals reduzieren und verlangte eine 30 %ige Senkung. Aber auch dieser Zollsenkungsplan wurde lt. Kabinettsbeschluß vom 23.5.57 fallen gelassen, weil die Mehrheit der Koalitionsparteien wahrscheinlich nicht zugestimmt hätte.[3)] So blieb von dem radikalen Angriff auf die Zölle nur noch die Ermächtigung übrig. Aber auch sie wurde - in abgeschwächter Form - nicht dem Bundeswirtschaftsminister, sondern nur der Bundesregierung (!) zugestanden. Der § 1 lautete:[4)]

---

1) 59. Verordnung über Zollsatzänderungen (Schweröle zum unmittelbaren Verheizen) v. 29.6.56, BGBL I 56, Nr. 32, S. 630
2) Handelsblatt Nr. 51 v. 1.5.57
3) Handelsblatt Nr. 62 v. 27.5.57
4) 14. Gesetz zur Änderung des Zolltarifs v. 26.7.57, BGBL I 57, Nr.35, S. 808

"Die Bundesregierung wird ermächtigt, zur Sicherung der Stabilität des Preisgefüges die Zollsätze für Waren der gewerblichen Wirtschaft (Kapitel 14, 25 und 28 - 98 des Zolltarifs ...) durch Rechtsverordnung für die Zeit vom 1.7.57 bis 31.12.57 zu ermäßigen oder aufzuheben."

Die Zollsätze der EGKS-Waren waren von dieser Ermächtigung ausgenommen. Die Ermächtigung war der Regierung praktisch nur für die Zeit erteilt worden, in der das Parlament wegen der bevorstehenden Bundestagswahlen (15. September 1957) und der daran anschließenden Regierungsneubildung ohnedies zur Aktionsunfähigkeit verurteilt war. Der Gesetzgeber wollte mit dieser Ermächtigung nur der alten Regierung eine Eventual-Vollmacht für eine begrenzte Zeit geben.

Einen Monat später machte das Kabinett von der Ermächtigung Gebrauch. Wieder aber wurde die ursprüngliche Vorlage des Wirtschaftsministeriums nur in sehr abgeschwächter Form angenommen. Die Finanzzölle wurden nicht betroffen. Im übrigen erstreckten sich die Senkungen auf sämtliche Wertzollpositionen - mit Ausnahme der EGKS-Waren - der gewerblichen Wirtschaft. Die Verordnung[1] sah für die Zeit vom 20. August bis 31. Dezember 1957 folgende Ermäßigungen vor:

Zollsätze von 1,5 % und 2 % werden a u f 1 % reduziert,
Zollsätze von 2,5 % bis 21 % werden u m 25 % ermäßigt.

Von diesen Senkungen werden 40 Tarifnummern mit 120 Positionen ausgenommen. Die Waren auf dieser sog. Schonliste haben durchweg relativ hohe Zollsätze zwischen 15 % und 20 %, in einer ganzen Reihe von Fällen sogar noch 30 %. Es sind vornehmlich Waren aus dem Abschnitt VII "Häute und Felle", Abschnitt XI "Spinnstoffe und Waren daraus" und aus dem Abschnitt XV des Tarifes "Unedle Metalle und Waren daraus". Auch die bei der dritten konjunkturpolitischen Zollsenkung ausdrücklich ausgenommenen Positionen der gewerblichen Wirtschaft stehen wieder auf der "Schonliste" (Siehe Anhang IX).

1) 69 1. Verordnung über Zollsatzänderungen (Konjunkturpolitische Zollsenkung - 4. Teil) v. 15.8.57 BGBL I 57, Nr. 46, S. 1203

7) Die übrigen Zollsenkungen der Jahre 1956 und 1957

In diesen beiden Jahren wurden wieder - neben den großen Zollsenkungen - eine Reihe autonomer und vertraglicher Zollsenkungen vorgenommen. Auch wurden wieder einige Zollkontingente eingeräumt.[1] Die Senkungen betrafen zumeist wieder den gewerblichen Sektor, nur ausnahmsweise wurden auch Agrarzölle ermäßigt. So sah die zweitletzte Verordnung zum 51er Tarif - im Rahmen der Zollermächtigung der Bundesregierung erlassen - eine Herabsetzung von 5 Zollpositionen für Obst vor.[2] In einigen Fällen wurde die Zollbelastung ganz aufgehoben. Mit der Freistellung des Heizöls von der Verzollung erhielten auch andere zum Verheizen oder zur Herstellung von Heizgas notwendigen Stoffe den Zollsatz "frei".[3] - Zur Bekämpfung der Kinderlähmung wurde der Zollsatz für Polio-Impfstoff aufgehoben.[4]

Es würde zu weit führen, alle einzelnen Zollermäßigungen aufzuzählen. Es genügt festzustellen, daß die rd. 30 Verordnungen über Zollsatzänderungen, die regelmäßig eine Senkung oder Aussetzung einzelner Zollsätze zum Ziel hatten (nicht ein einziges Mal ist in diesen 2 Jahren ein Zollsatz erhöht worden), die großen Zollsenkungsaktionen unterstützt haben, auch wenn sie ebensowenig wie die konjunkturpolitischen Zollsenkungen das Gleichgewicht im Außenhandel herbeiführen konnten.

---

1) z.B. 45. Verordnung über Zollsatzänderungen (Zollkontingent für Schienen) v. 29.3.56 BGBL I 56, Nr. 16, S. 241

2) 71. Verordnung über Zollsatzänderungen (Obstzölle) v. 18.9.57 BGBL I 57, Nr. 51, S. 1376

3) 62. Verordnung über Zollsatzänderungen (Mineralöle und gasförmige Kohlenwasserstoffe zum Verheizen und zur Gasherstellung) v. 18.12.56 BGBL I 56, Nr. 53, S. 949

4) 68. Verordnung über Zollsatzänderungen v. 9.7.57 BGBL I 57, Nr. 30, S. 707

IV DIE UMSTELLUNG AUF DEN TARIF VON 1958

1) Die neue Wertzollordnung[1)]

Die Wertzollordnung vom März 1957 fußt auf dem Brüsseler Zollwertabkommen und berücksichtigt die Empfehlungen und Erläuterungen, die von der Brüsseler Zollwertgruppe bisher gegeben wurden. Die Verordnung bestimmt als den Zollwert wieder den Normalpreis, dieser wird aber noch stärker als Wettbewerbspreis definiert:

> "Der Normalpreis wird auf der Grundlage des normalen Preises festgestellt, zu dem die eingeführte Ware bei einem Kauf unter den Bedingungen des freien Wettbewerbs zwischen unabhängigen Verkäufern und Käufern von jedem Käufer erworben werden kann (üblicher Wettbewerbspreis)".[2)]

Nach § 35 wird der Rechnungspreis der Bewertung zugrunde gelegt, wenn er dem üblichen Wettbewerbspreis entspricht oder wenn er so berichtigt wurde, daß er ihm entspricht. Anerkannt werden handelsübliche Skonti und Rabatte, aber keine besonderen Preisnachlässe, wie z.B. Treuerabatte.

Mit diesen Bestimmungen wollte man den Bedürfnissen der Praxis entgegenkommen. Die Feststellung des Zollwertes auf der Grundlage des Normalpreises ist den Zollbehörden in den meisten Fällen unmöglich, weil ein entsprechender Bewertungsmaßstab fehlt. Andererseits sind auch die Importeure aus kalkulatorischen Gründen interessiert, von vornherein zu wissen, welcher Warenwert zu verzollen ist.

Das Brüsseler Zollwertabkommen wurde inzwischen von allen Signatarstaaten ratifiziert und trat am 28.7.53 in Kraft.[3)] Für die EWG-Staaten ist eine einheitliche Zollwertberechnung ökonomisch zwingend. Da der gemeinsame Zolltarif normalerweise aus dem arithmetischen Mittel von vier Wertzollsätzen gebildet wird, würden unterschiedliche Zollwertberechnungen einen Durchschnitt ergeben, der nicht das Mittel der wirtschaftlichen Belastung wäre. Ferner müßte mit Verkehrsverlagerungen gerechnet werden, wenn die EWG zwar einen gemeinsamen Außentarif

1) Wertzollordnung v. 7.3.57, BGBL I Nr. 6, S. 174
2) § 2 der Wertzollordnung v. 7.3.57
3) BGBL II 53, Nr. 12, v. 31.7.53, S. 256

anwendet, aber die Staaten die gleichen Zollsätze auf verschiedene Zollwerte anwenden. Die Importeure würden dann das Land mit der für sie günstigsten Zollwertfeststellung bevorzugen.

Selbstverständlich lassen sich bei dem relativ großen Ermessensspielraum der Zollbehörden unterschiedliche Wertfeststellungen nicht ausschließen. Solche kommen schon innerhalb eines Landes vor. Wirtschaftlich gravierend werden diese erst, wenn die Wertunterschiede so groß sind, daß sie die Kosten längerer Transportwege u.ä. übersteigen.

2) Das Brüsseler Zolltarifschema von 1955

Die "Studiengruppe für eine Europäische Zollunion" hatte 1949 ein Wertzolltarifschema vorgelegt, das eine einheitliche Tarifierung auch in den Unterpositionen vorsah. Einige Länder fanden dabei ihre spezifischen nationalen Interessen nicht genügend berücksichtigt, insbesondere weigerte sich England, auch die Unterpositionen festzulegen, so ließ man die Unterpositionen fallen und raffte die Hauptpositionen, und es entstand das Brüsseler Zolltarifschema 1950. Die mannigfachen sachlichen und formellen Unzulänglichkeiten (unterschiedliche Fassungen in englisch und französisch, technisch- und wirtschaftlich unbefriedigende Aufteilung einzelner Abschnitte) ließ die zum "Brüsseler Zoll-Rat" umgewandelte "Studiengruppe" das 50er Tarifschema zum "Brüsseler Zolltarifschema 1955" umgestalten.

Durch das Berichtigungsprotokoll vom 17. Juni 1955 wurde das "Brüsseler Zolltarifschema 1955" Bestandteil des "Abkommens über das Zolltarifschema für die Einreihung der Waren in die Zolltarife" vom 15. Dezember 1950.[1] Berichtigungsprotokoll und Abkommen treten am selben Tag in Kraft, an dem die Ratifikationsurkunde von 7 Staaten in Brüssel hinterlegt ist. Drei Monate später muß das nationale Tarifschema dem neuen Brüsseler Schema angepaßt sein. Die Bundesrepublik durfte also nicht eher ratifizieren, bis die Umstellung auf das neue Schema abgeschlossen war und der Tarif in Kraft treten konnte.[2] Das Brüsseler Zolltarifschema von 1955 legt für alle dem Brüsseler Zollrat angehörenden Mitgliedstaaten für gleiche Waren die gleichen Haupt-

1) BGBL II 52, Nr. 1, S. 1
2) Begründung zum Zolltarifgesetzentwurf, Herausgegeben vom Bundesminister der Finanzen, Januar 1957, S. 7

positionen fest. Im Rahmen der übernommenen Tarifnummern (Hauptpositionen) ist es ihnen gestattet, beliebige, dem nationalen wirtschaftlichen Interesse entsprechende Unterpositionen einzufügen.

3) Das neue Zolltarifgesetz

Mit Wirkung vom 1. Januar 1958 wurde der 51er Tarif von dem Zolltarif 1958 abgelöst. Die Umstellung auf das neue Brüsseler Zolltarifschema erforderte ein neues Zolltarifgesetz.[1] Aus Gründen der Gesetzesvereinfachung und der Übersichtlichkeit des Rechtsgebietes wurden die den Zolltarif betreffenden Einzelbestimmungen durch das fünfte Zolländerungsgesetz[2] in das Zollgesetz übernommen. Materiell wurde nichts geändert, zum Teil wurden die Fassungen des alten Zolltarifgesetzes wörtlich in die entsprechenden Paragraphen des Zollgesetzes eingebaut, wie z.B. die Bestimmungen über den Obertarif und die Antidumping- und Ausgleichzölle. Die Ermächtigung des § 4 des Zolltarifgesetzes wurde insofern erweitert, als nunmehr die in dem Tarif enthaltenen zeitweiligen Zollsätze auf den tarifmäßigen Satz angehoben werden können. Diese Ergänzung war wegen des Doppeltarifes im Tarifwerk 1958 notwendig. An der formellen und materiellen Behandlung von Zollvorlagen durch die gesetzgebenden Organe hat sich nichts geändert.

Nach dem fünften Zolländerungsgesetz traten mit Wirkung vom 31. Dezember 1957 das Zolltarifgesetz vom 16.8.1951 (und mit ihm der 51er Gebrauchszolltarif) und alle aufgrund dieses alten Zolltarifgesetzes erlassenen Rechtsverordnungen außer Kraft.

Am 1. Januar 1958 wurde auch eine neue Ausfuhrzoll-Liste gültig.[3] Ausfuhrzollpflichtig waren nach dieser Liste nur noch 15 Positionen des 58er Tarifes, davon zwei der landwirtschaftlichen Futtermittel, die anderen betrafen Bearbeitungsabfälle der Industrie. Grundsätzlich waren aber auch die Waren der Ausfuhrzoll-Liste ausfuhrzollfrei, wenn gegen ihren Export keine volkswirtschaftlichen Bedenken bestanden. Eine entsprechende

1) Zolltarifgesetz v. 27.7.57, BGBL I 57, Nr. 53, S. 1395
2) Gesetz zur Änderung des Zollgesetzes v. 27.7.58, BGBL I 57, Nr. 53, S. 1671
3) Gesetz über Ausfuhrzolliste v. 27.7.57, BGBL I 57, Nr. 53, S. 1673

Unbedenklichkeitsbescheinigung wurde auf Antrag vom Bundesminister für Wirtschaft bezw. Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten ausgestellt. Da diese Bescheinigung in aller Regel erteilt wurde, waren die Ausfuhrzölle in der Bundesrepublik mit dem 1. Januar 1958 praktisch abgeschafft.

Als Anhang waren dem Tarif Listen über die Waren beigefügt, die einer Verbrauchssteuer unterliegen, und Listen für die Umsatzausgleichsteuer. In einer Freiliste, die vorwiegend landwirtschaftliche Erzeugnisse und Rohstoffe umfaßte, wurden die Waren aufgeführt, für die keine Umsatzausgleichsteuer zu erheben war. In einer anderen Aufstellung wurden die Produkte genannt, die mit mehr oder weniger als 4 % zu belasten waren. Bis auf wenige Nahrungsmittel, für die, entsprechend der deutschen Umsatzsteuergesetzgebung, nur 1,5 % oder 3 % zu erheben waren, wurde für alle übrigen eine Umsatzausgleichsteuer von 6 % verlangt.

Die Meistbegünstigung wurde wiederum allen Ländern gewährt, allerdings mit einigen kleinen Ausnahmen: Bhutan, China (Volksrepublik), Guatemala, Honduras, Nord-Korea, Maskat und Oman, Nepal, Nord-Vietnam, Venezuela.

> Die Volksrepublik China und Guatemala wurden im Jahre 1958 von dieser Ausnahmeliste wieder gestrichen.

4) Die Zollsätze im 58er Tarif

Der neue Zolltarif (Siehe Anhang III) enthält mit seinen 1.095 Hauptpositionen 265 Tarifnummern weniger als der alte Zolltarif von 1951 (1.360 Tarifnummern). Dadurch waren Umstellungen und Wechsel der Tarifnummern notwendig. Bei der Übernahme der alten Zollsätze trafen in vielen Fällen in der neuen Gruppierung die Zollsätze gleicher Höhe zusammen. In zahlreichen Tarifstellen aber mußten verschiedene Zollsätze auf eine Tarifstelle vereinigt werden. In diesen Fällen bildete man "geraffte Zollsätze",[1)] bei denen der Zollsatz der Ware, die wertmäßig das höchste Einfuhrvolumen hatte, als neuer Zollsatz gewählt wurde.

---

1) Bolder "Der Deutsche Zolltarif 1958" in Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern Nr. 21/22 v. November 57, S. 321

Hätte man alle Zollinien des alten Tarifes in den neuen Zolltarif unterbringen wollen, so wäre er wegen der vielen Unter- und Expositionen für die Zollpraxis nicht mehr sehr handlich gewesen. Aus diesem Grund entschloß man sich zur Raffung, in der Erwartung, daß an der Gesamtzollbelastung sich nicht sehr viel ändert, weil durch die Berücksichtigung der Einfuhrwerte jeweils der Zollsatz der wirtschaftlich bedeutendsten Ware den Ausschlag gab.

Der geraffte Zollsatz von 6 % für die neue Tarifnummer 84 45 (Werkzeugmaschinen zum Bearbeiten von Metallen oder Hartmetallen usw.) ist entstanden aus:

84 70 Maschinen für Eisenhütten usw.	15 %
84 34-F Matrizenprägemaschinen usw.	15 %
84 46 Werkzeugmaschinen für Metallverarbeitung	6 %
84 35 Maschinen für das Besetzen von Kratzenblättern	8 %

Bei den Umstellungsarbeiten wurden aus wirtschaftlichen Gründen einige Zollsätze geändert,[1] und zwar wurden in 30 Fällen die Zölle ermäßigt und bei 8 Positionen die Zollsätze erhöht.

Die Ermäßigungen erstreckten sich einmal auf extrem hohe Zollsätze über 30 %, die nur in ganz wenigen Ausnahmefällen beibehalten wurden. So reduzierte sich der Zollsatz für Austern (Tarifnummer 03 03-B-1-b[2]) von 40 % auf 30 %. In der gleichen Weise wurden Kaviar (Tarifnummer 16 04-A) und Krebs- und Weichtiere (Tarifnummer 16 05-A, B) ermäßigt. Auch für einige landwirtschaftliche Produkte wurden die Zollsätze aus Gründen der Harmonisierung bei ähnlichen Positionen herabgesetzt. So erhielt z.B. Fruchtmark in anderen Behältnissen als Fässern (Tarifnummer 20 05-B-2) den zeitweiligen Zollsatz von 5 % und 10 % statt bisher 35 %.

Die wenigen Zollerhöhungen sind einmal vorgenommen worden, weil die weitere Liberalisierung einen Zollschutz erforderte, wie bei Schwefelkohlenstoff (Tarifnummer 28 15-A). Hier wurde die Zollfreiheit aufgehoben und ein zeitweiliger Zollsatz von 12 %, ein tarifmäßiger von 15 % festgesetzt. Zum anderen sind darunter Waren, die bei der Aufstellung des 51er Tarifes noch keine Rolle gespielt haben, wie z.B. die bei der Herstellung von Filterzigaretten benötigten Korkfolien (Tarifnummer 45 02-B). Aus dem bisherigen "frei" wurde ein Zollsatz von 12 % tarifmäßig. Bedenklich erscheint - vom kulturellen Standpunkt aus - die Einführung eines Zollsatzes auf im

1) Begründung zum Entwurf eines Zolltarifgesetzes a.O. S. 8
2) Tarifnummerangaben beziehen sich auf das Zolltarifschema v. 1958

Inland verlegte, aber im Ausland gedruckte Bücher. Damit sollte Auftragsverlagerungen vorgebeugt werden, die sich aus der zollfreien Verwendung von Papieren im Rahmen des Zollveredelungsverkehrs durch ausländische Drucker ergeben könnten. Die offizielle Begründung für den Zollsatz von 5 % spricht auch von der Erwägung, "... daß das einheimische graphische und Buchbindergewerbe eines gewissen Schutzes bedarf ..."[1)]

5) Die Überleitungsverordnung

Der Zolltarif von 1958 wurde am 5. Juli 1957 in einer Fassung beschlossen, bei der 2 Spalten vorgesehen waren (Siehe Anhang III). In der ersten Spalte wurde der tarifmäßige Zollsatz angegeben, in der zweiten der zeitweilige Zollsatz aufgrund der bisherigen drei konjunkturpolitischen Zollsenkungen, der Fristverlängerung der individuellen Zollsenkung vom 18.3.1955 und anderer befristeter Zollsenkungen. Soweit für Waren neben dem "tarifmäßigen Zollsatz" ein "zeitweiliger Zollsatz" besteht, wird ausschließlich dieser angewendet.

Mit der vierten konjunkturpolitischen Zollsenkung vom 15.8.1957, die n a c h der Annahme des 58er Tarifes beschlossen wurde, erfolgte eine weitere Kürzung auch zeitweiliger Zollsätze um durchschnittlich 25 %. Mit der Überleitungsverordnung[2)] wurden die bis zum 31. Dezember 1957 befristeten Zollsenkungen auf den 58er Tarif übernommen. Für den Gebrauchszolltarif 1958 bedeutete dies:

1. Die in der Spalte "zeitweilig" ausgewiesenen Zollsätze des Zolltarifes in der Fassung vom 5.7.1957 werden um die Sätze der konjunkturpolitischen Zollsenkung - 4. Teil - gekürzt und als tarifmäßige Zollsätze in den 58er Tarif übernommen.

2. 63 Tarifnummern der autonomen Einzelsenkungen der 62., 63., 64., 66., 68., 70. und 72. Verordnung über Zollsatzänderung, bei denen ein erheblicher Teil der Sätze "frei" wurde, werden mit diesen Zollsätzen in den Tarif von 1958 übergeleitet.

3. Ebenfalls übernommen werden die Zollsätze von 4 Tarifnummern der 71. Verordnung betr. Obstzölle.

---

1) Begründung zum Entwurf eines Zolltarifgesetzes a.O. S. 48
2) 1. Verordnung zur Änderung des Deutschen Zolltarifes 1958 (Überleitungs-Verordnung) v. 27.12.57, BGBL I 57, Nr. 66, S. 1886

4. Die Überleitungs-Verordnung gilt nicht für die Kapitel 1 bis 13, 15 bis 24, 26 und 27. Für die Tarifnummern dieser Kapitel (landwirtschaftliche Erzeugnisse, EGKS-Waren) gelten die ursprünglich beschlossenen Sätze. - Außerdem sind die Positionen der "Schonliste" (in ihrer 58er Tarifierung) von der Überleitung selbstverständlich ausgenommen, weil sie ja nicht gekürzt wurden.

Die bisherigen Zollsatzänderungen zur Harmonisierung der Zölle der Montanunion wurden in einer besonderen Verordnung auf den neuen Tarif übergeleitet.[1)]

6) Die Zollsatzänderungen im Zolltarif von 1958

Das Jahr 1958 brachte nur wenige autonome Zollveränderungen. Die letzte große Zollsenkung hatte einen beträchtlichen Teil der Zölle ohnedies unter das Niveau des kommenden Außentarifes gebracht. Eine neuerliche allgemeine Zollsenkung würde zwar nicht dem Wortlaut, wohl aber dem Geist des EWG-Vertrages widersprochen haben. Eine nach dem Text des Vertrages gestattete Zollsenkung, beschränkt auf die Einfuhr aus EWG-Ländern, hätte die befürchtete "Spaltung Europas" noch früher als notwendig hervorgerufen. Außerdem würde eine vorzeitige Diskriminierung die fristgerechte Lösung der Zollbindungen außerhalb der GATT-Vereinbarungen zusätzlich erschwert haben.

In einer zweiten Verordnung zur Änderung des Deutschen Zolltarifes 1958[2)] wurden 14 Tarifnummern landwirtschaftlicher Erzeugnisse ermäßigt. Bei diesen Produkten war der zollpolitische Spielraum noch sehr groß, die Zollsätze lagen hier ohnedies über dem zukünftigen Außentarif, so daß Zollsenkungen keine späteren Rückspulungen erforderlich machten. In einer anderen Verordnung[3)] wurden noch einmal 16 Tarifnummern gewerblicher Produkte ermäßigt, zumeist freigestellt von der Zollbelastung, darunter Strohpappe u.ä.

Der Zolltarif von 1958 ist im Zeitpunkt seiner Aufstellung der letzte

1) 16. Verordnung zur Durchführung des Gemeinsamen Marktes der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, BGBL I, Nr. 17 v. 13.6.58, S. 392
2) BGBL I, Nr. 12 v. 17.4.58, S. 214
3) 3. Verordnung zur Änderung des Deutschen Zolltarifes 1958 v. 25.7.58, BGBL I, Nr. 29 v. 2.8.58, S. 562

Tarif gewesen, bei dem die Bundesrepublik in Bezug auf die Höhe der Zollsätze - soweit keine vertraglichen Zollbindungen vorlagen - volle Souveränität gehabt hat. Alle zukünftigen Zollsatzfestsetzungen hatten im Rahmen der EWG-Bestimmungen zu erfolgen.

TEIL D: DIE ZOLLUNION IM RAHMEN DER EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT

I BEGRIFF UND MERKMALE DER ZOLLUNION

Die Zollunion ist das Kernstück der EWG. Viele Vertragsbestimmungen der EWG könnten wegfallen, und der in Gang kommende europäische Zusammenschluß trüge immer noch die Merkmale einer Zollunion. Aber die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft wäre nicht denkbar ohne eine Zollunion.

Das GATT definiert in Art. XXIV 8a[1] eine Zollunion als "... die Ersetzung von zwei oder mehreren Zollgebieten durch ein einziges Zollgebiet." Mitbestimmend ist dabei das Kriterium, daß Zölle und beschränkende Handelsvorschriften - von Ausnahmen abgesehen - für wenigstens "annähernd den gesamten Handel" zwischen den Teilnehmerländern beseitigt werden. Außerdem müssen die Mitglieder der Zollunion im Handel mit nichtteilnehmenden Ländern (den sog. Drittländern) "... im wesentlichen dieselben Zölle und Handelsvorschriften anwenden."[2]

Auch von anderer Seite ist eine Zollunion ähnlich bestimmt worden. So nennt Volmars[3] eine solche Zollunion "... eine durch Vertrag zwischen Staaten bezw. zollpolitisch selbständigen Territorien zustande gekommene zollpolitische Einheit dem Zollausland gegenüber."
(Im Original gesperrt)

Viner,[4] der mit seiner Theorie der Zollunion richtungsweisend geworden ist, verlangt außer den beiden Kriterien des Abbaus der Handelsschranken im Binnenverkehr und der gleichen Handelsbeschränkung nach außen noch die "... apportionment of customs revenue between the members in accordance with an agreed formula". - Die Merkmale eines festge-

1) Das GATT a.O. S. 73
2) Das GATT a.O. S. 74
3) Janis Volmars "Europäische Zusammenarbeit und die Europäische Zollunion", Braunschweig 1949, S. 15
4) Jakob Viner "The Customs Union Issue" 1950, S. 5

setzten Schlüssels für die Verteilung der Zolleinnahmen sind auch vom Internationalen Gerichtshof genannt worden;[1] werden aber nach den GATT-Kriterien für die Bildung einer Zollunion nicht für notwendig erachtet. Wir können also lapidar feststellen, daß eine Zollunion ein Zusammenschluß von zwei oder mehreren Zollgebieten zu einem binnenzollfreien Gebiet mit einem einheitlichen Außentarif ist.

Das Merkmal des einheitlichen (Außen-) Zolltarifes unterscheidet die Zollunion wesentlich von der Freihandelszone. Bei der Freihandelszone werden die Handelsbeschränkungen im Binnenverkehr ebenso abgebaut wie bei der Zollunion, aber gegenüber der Außenwelt behält jedes Teilnehmerland seine zollpolitische Souveränität. Die verschiedenen Außentarife schaffen den Partnerländern eine Reihe schwieriger Probleme. Für jede Ware muß ein Ursprungszeugnis erbracht werden, damit keine Güter aus Drittländern unter Umgehung des nationalen Außentarifes als Freihandelsgebietswaren die Zollgrenze unbelastet passieren können. Auf die gleiche Weise muß verhindert werden, daß die Importe in Länder der Zone den Weg über das Land mit dem niedrigsten Außenzoll nehmen. Die inneren Zollgrenzen müssen also in vollem Umfang erhalten bleiben.

Aber auch bei der Zollunion läßt sich die Binnenzollgrenze nach Abschaffung der Binnenzölle und Inkraftsetzen des gemeinsamen Außentarifes nicht beseitigen. Solange bei den indirekten Abgaben (Umsatzsteuer, Verbrauchssteuern usw.) noch unterschiedliche Gesetze bestehen, müssen Ausgleichsabgaben erhoben werden. Ferner muß der Binnenverkehr von Waren überwacht werden, wenn einige Mitgliedstaaten Waren aus überseeischen Gebieten zu Vorzugszöllen einführen. Erst wenn aus der Zollunion eine vollständige Wirtschaftsunion, die dann zugleich eine politische Union sein dürfte, geworden ist, kann an einen Abbau der Binnenzollgrenzen gedacht werden.

1) Nach H. Martinstetter "Die Zollgrenze" in der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. 107, 1951, S. 172

II KURZER ÜBERBLICK ÜBER DIE WICHTIGSTEN BESTIMMUNGEN DER EWG

1) Vorgeschichte

Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ist der bisher bedeutendste Schritt auf dem Weg der europäischen Einigung.

Politisch gehen die Einigungsbestrebungen bis auf die Zeit kurz nach dem ersten Weltkrieg zurück. Die Ansätze blieben im wesentlichen im Deklamatorischen stecken und wurden infolge der Hitlerzeit völlig vernichtet. Erst nach dem Weltkrieg II begann die Arbeit an der europäischen Einigung von neuem. Um nicht wieder in den Fehler der inhaltsleeren Deklarationen zu verfallen, versuchte man die Einigung auf den Gebieten und in Formen zu verwirklichen, die bereits möglich waren. So führte das amerikanische Hilfsprogramm (ERP) für Europa, das von dem damaligen Außenminister der USA am 5. Juni 1947 angekündigt wurde, zu der Organisation für Europäische Wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC).[1] -
Die Europäische Zahlungsunion (EZU) diente der Liberalisierung des Waren- und Zahlungsverkehrs und war damit ein weiterer Schritt beim Abbau der europäischen Handelshemmnisse.[2]

Die Gründung des GATT im Jahre 1947 half zwar der Ausweitung des Welthandels, vermochte aber gerade wegen seiner Verpflichtung zur globalen Meistbegünstigung den Zollabbau innerhalb Europas nur wenig zu fördern. Versuche zu Regionalzusammenschlüssen gelangen nur bei den Benelux-Staaten; andere Integrationsbestrebungen scheiterten am politischen Widerstand, besonders auch Englands.

Einen völlig neuartigen Weg zum Zusammenschluß beschritten 1951 Frankreich, Italien, die Benelux und die Bundesrepublik Deutschland. Sie versuchten, auf dem Weg der Teilintegration voranzukommen. Die auf Vorschlag des damaligen französischen Außenministers Robert Schuman

1) Abkommen über die Europäischen Wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC) v. 16.4.48, Öff. Anzeiger Nr. 27, v. 6.4.49
2) Abkommen v. 19.9.50 über die Gründung einer Europäischen Zahlungsunion (EZU), BGBL II, Nr. 5, v. 5.4.51, S. 31

gegründete Montanunion trat am 25. Juli 1952 in Kraft.[1] Zum ersten Mal hatten diese sechs Staaten partiell auf Souveränitätsrechte zugunsten einer supranationalen Gemeinschaft verzichtet; denn die Organe dieser Gemeinschaft besitzen unmittelbare Befehlsgewalt gegenüber den Mitgliedstaaten und ihren Unternehmungen.

Dieser erste Teilzusammenschluß sollte durch die Gründung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft fortgeführt werden.[2] Der Plan scheiterte an der französischen Nationalversammlung am 30. August 1954. Dadurch erlitten die - insbesondere politischen - Einigungsbestrebungen einen schweren Rückschlag. Man beschloß, zunächst den Weg der rein wirtschaftlichen Vereinigung weiter zu begehen. Auf der Grundlage eines Memorandums der Benelux vom Frühjahr 1955 unterbreitete die Bundesregierung konkrete Vorschläge zur wirtschaftlichen Integration. Die Bundesregierung konnte sich dabei auf mehrere Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundeswirtschaftsministerium stützen.[3] In einem dieser Gutachten wurden Teilintegrationen, wie sie mit der Montanunion begonnen worden sind, als "gefährlicher Umweg" angesehen und die "... Notwendigkeit einer alle Wirtschaftszweige gleichzeitig umfassenden Integration" betont:

> "Integrationen auf einzelnen Sektoren führen zu einseitigen Verlagerungen der Güterströme, die das Ineinandergreifen der beteiligten Volkswirtschaften beeinträchtigen, anstatt es zu fördern."[4]

Auf der Außenministerkonferenz der Mitgliedstaaten der Montanunion in Messina am 1./2. Juni 1955 wurde beschlossen, die Einigung Europas u.a. über die Herstellung eines gemeinsamen Marktes für die gesamten Volkswirtschaften anzustreben.

Auf einer Konferenz, der sog. Brüsseler Vorkonferenz, nahmen im Juli 1955 Regierungssachverständige die Arbeiten auf der Grundlage der Messina-Beschlüsse auf.[5] Im April 1956 legte die Konferenz den Außen-

---

1) Vertrag über die Errichtung einer Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), BGBL II, Nr. 7, v. 6.5.52, S. 445
2) Vertrag zur Gründung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) BGBL II, Nr. 3, v. 29.3.54, S. 342
3) Gutachten v. 14.12.52, 22.2.53, 1.5.53 und 11.10.53 des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundeswirtschaftsministerium, Bd. 3
4) Gutachten v. 22.2.53, Bd. 3, S. 37
5) Die Darstellung der Vorgeschichte ist teilweise entnommen aus: Wohlfahrt-Everling-Glaesner-Sprung "Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Kommentar zum Vertrag" Berlin und Frankfurt 1960, S. XVIII ff.

ministern einen Bericht vor, nach dem Leiter der Konferenz "Spaak-Bericht" genannt.

Auf der Außenministerkonferenz der Montanstaaten am 19./20. Mai 1956 erklärten sich die Minister bereit, den Spaak-Bericht zur Grundlage von Verhandlungen über die Bildung einer Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und einer Europäischen Atomgemeinschaft zu machen. Zur Ausarbeitung der beiden Verträge trat am 26. Juni 1956 wieder unter dem Vorsitz des belgischen Außenministers Spaak eine Regierungskonferenz zusammen.

Mehrere Male mußten die Außenminister selbst zusammenkommen, um Schwierigkeiten zu überwinden, im Februar tagten auch die Regierungschefs der beteiligten Länder. Am 25. März 1957 konnten die beiden Verträge in Rom unterzeichnet werden, deshalb auch "Römer Verträge" genannt. Die Bundesrepublik ratifizierte den EWG-Vertrag am 27. Juli 1957.[1] Die anderen Parlamente folgten in den nächsten Monaten. Die letzte Ratifikationsurkunde wurde von den Niederlanden am 13. Dezember 1957 in Rom hinterlegt, so daß der Vertrag gem. Art. 247 am ersten Tag des nächsten Monats nach Hinterlegung der letzten Ratifikationsurkunde in Kraft treten konnte, also am 1. Januar 1958.

Am gleichen Tag trat der Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft[2] (Euratom, auch EAG) in Kraft. Die Euratom setzt die Teilintegration fort, die mit der Schaffung der Montanunion begonnen wurde. Auch sie sieht die Bildung eines gemeinsamen Marktes vor. Alle Güter, mit denen und aus denen Kernenergie für friedliche Zwecke gewonnen werden kann, fallen unter die Euratom. Die EAG wurde geschaffen, um durch gemeinsame Forschung, Austausch von Ergebnissen u.ä. eine mögliche europäische Energielücke zu schließen. Die mit der Durchführung des Vertrages beauftragten Organe gleichen denen der EWG und sind zum Teil (Versammlung und Gerichtshof) mit ihnen identisch.

---

1) Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft BGBL II Nr. 23, v. 19.8.57, S. 753

2) Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft, BGBL II, Nr. 23, v. 19.8.57, S. 1014

2) Die Rechtsstellung der EWG

"Die Gemeinschaft besitzt Rechtspersönlichkeit".[1] Diese Bestimmung hat keine rechtssetzende, sondern nur rechtsdeklaratorische Bedeutung, denn "die Eigenschaft als Völkerrechtssubjekt kann nicht verliehen werden."[2] Erst durch die Anerkennung anderer Staaten und infolge der Akkreditierung von Botschaftern kann die völkerrechtliche Rechtssubjekteigenschaft erworben werden. Das aktive und passive Legationsrecht wird nicht nur Staaten zuerkannt, sondern auch internationalen Organisationen im Rahmen ihres Aufgabenbereiches. Die wichtigsten Handelsstaaten der Welt, USA, England, Japan, Schweiz usf. haben durch die Akkreditierung von Vertretern die EWG längst anerkannt.

Die EWG stellt eine supranationale Gemeinschaft dar im Sinne des Art. 24 GG. Die Mitgliedstaaten haben einen Teil ihrer Hoheitsbefugnisse auf "unbegrenzte Zeit" (Art. 240 EWG) an die EWG als Ganzes abgetreten. In den meisten Fällen kann der Ministerrat für alle Teile bindende Beschlüsse gegen den Willen einzelner Mitgliedstaaten fassen (Art. 148 EWG).- Trotzdem ist die EWG kein Bundesstaat oder Staatenbund. Dazu fehlen noch die Begriffsmerkmale der gemeinsamen Staatsangehörigkeit und des gemeinsamen Staatsgebietes. Andererseits ist es durchaus möglich, daß mit weiteren Integrationsschritten und bei zunehmender Ausübung einheitlicher Legislativfunktionen die EWG mehr und mehr staatsähnlichen Charakter erhält und so - ähnlich wie der Deutsche Zollverein - zum Vorläufer eines neuen Staatsgebildes wird.

Mit dem Art. 211 des Vertrages werden der EWG die Rechte einer juristischen Person verliehen. Damit hat die EWG in jedem Mitgliedstaat mindestens die Rechte, wie sie einer juristischen Person in dem jeweiligen Staat zustehen. Diese weitestgehende Rechts- und Geschäftsfähigkeit legitimiert sie, alle Arten von Verträgen abzuschließen, Vermögen zu erwerben oder zu veräußern und zivilrechtlich prozeßfähig zu sein.

---

1) Art. 210 EWG-Vertrag
2) Wohlfahrt a.O. S. 552

3) Die Zielsetzung der EWG

Die Ziele der EWG sind in der Präambel genannt, wobei als erstes Ziel die Schaffung der Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluß der europäischen Völker postuliert wird. - Die wirtschaftliche Zielsetzung wird in der Präambel nur vage umschrieben:

1. Sicherung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts.
2. Stetige Verbesserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen der beteiligten Völker.
3. Gewährleistung einer beständigen Wirtschaftsausweitung, eines ausgewogenen Handelsverkehrs und eines "redlichen Wettbewerbs".
4. Förderung einer harmonischen Entwicklung der Volkswirtschaften der Mitgliederländer.
5. Mitwirkung an der Beseitigung der Beschränkungen im zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehr (mit Nichtteilnehmerländern).

In Art. 2 werden die wirtschaftlichen Ziele als Aufgabe der EWG noch einmal genannt. Die Lebenshaltung soll "beschleunigt" gehoben werden, und der Vertrag nennt als weitere Aufgabe noch die Förderung einer größeren Stabilität. Gemeint ist damit die Vermeidung von stärkeren Konjunkturschwankungen und die Stabilisierung des inneren und äußeren Geldwertes.[1)]

4) Die Politik der EWG

Darunter sollen die Maßnahmen verstanden werden, die von der EWG zur Erreichung ihrer Ziele lt. Vertrag ergriffen werden. Die wichtigste ist die Schaffung einer Zollunion, die vom Vertrag selbst als "Grundlage der Gemeinschaft"[2)] bezeichnet wird. Gleichzeitig sollen die mengenmäßigen Handelsbeschränkungen zwischen den Mitgliedstaaten beseitigt werden (Art. 30 - 37). Da die EWG mehr als eine Zollunion ist, sind noch weitere Maßnahmen notwendig, um zu der angestrebten wirtschaftlichen Integration zu kommen. Sie lauten kurz aufgezählt:

1) Wohlfahrt a.O. S. 5
2) Art. 9 EWG-Vertrag

1. Schaffung einer gemeinsamen Agrarpolitik während der Übergangszeit;
2. Herstellung der Freizügigkeit innerhalb der Gemeinschaft für Arbeitskräfte, den Dienstleistungs- und Kapitalverkehr;
3. Verwirklichung einer gemeinsamen Verkehrspolitik;
4. Aufstellung von Wettbewerbsregeln unter Beachtung des allgemeinen Kartellverbotes;
5. Allmähliche Harmonisierung der nationalen Steuersysteme bei grundsätzlicher Beibehaltung der Steuer- und Finanzhoheit der Mitgliedstaaten;
6. Angleichung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften zur Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes;
7. Die Mitgliedstaaten behalten grundsätzlich ihre wirtschaftspolitische Souveränität, aber sie sind verpflichtet, ihre Wirtschaftspolitik zu koordinieren. Das gleiche gilt für ihre Handelspolitik gegenüber dritten Ländern;
8. Zur Förderung der Beschäftigungsmöglichkeit im Gemeinsamen Markt wird ein Europäischer Sozialfonds gegründet;
9. Zur Finanzierung wichtiger Investitionen wird eine Europäische Investitionsbank gegründet.

5) Die Organe der EWG

Viele Aufgaben wurden auf die Organe der Gemeinschaft übertragen, weil der Vertrag nur ein Rahmenwerk abgibt, innerhalb dessen die Ziele der EWG verfolgt werden müssen. Die Organe der EWG unterscheiden sich von denen anderer internationalen Organisationen in der "Übertragung von Souveränitätsrechten".[1] Der Gemeinschaft sind auf dem Gebiet der Rechtsetzung, Verwaltung und Rechtsprechung Befugnisse übertragen worden, die es ihr gestatten, sich nicht nur an die Mitgliedstaaten, sondern unmittelbar an einzelne Personen zu wenden und ihnen Auflagen und Befehle zu erteilen. Die Bundesrepublik gehört keiner anderen internationalen Organisation an, auf die in einem derartigen Maße Hoheitsrechte delegiert worden sind. Die Ausübung dieser Rechte wird durch die in Art. 4 genannten vier Organe wahrgenommen.

Die Versammlung und der Gerichtshof sind mit den gleichlautenden Organen der EGKS und EAG identisch.

---

1) Wohlfahrt a.O. S. 425 f.

a) Die Versammlung (Art. 137 - 144)

Die Versammlung wird, im Gegensatz zum Montan-Vertrag, im EWG-Vertrag an erster Stelle genannt, obwohl auch sie noch keine echte Legislativfunktion hat. Ihre Befugnisse erstrecken sich auf Beratungs- und Kontrollfunktionen. In einer Reihe von Artikeln, über das gesamte Vertragswerk verstreut, wird in erster Linie das Anhörungsrecht bestimmt. Die Versammlung besteht aus den Abgeordneten, die nach einem von jedem Mitgliedstaat bestimmten Verfahren aus der Mitte der Parlamente ernannt werden.

Die Versammlung umfaßt 142 Abgeordnete, von denen Deutschland, Frankreich, Italien je 36, Belgien und Niederlande je 14 und Luxemburg 6 stellen. Diese Schlüsselung entspricht weder den Bevölkerungsziffern noch den Produktionskapazitäten, sondern ist das Ergebnis eines nach vielen Gesichtspunkten ausgehandelten Kompromisses.

b) Der Rat (Art. 145 - 154)

Die Stellung des Rats, bestehend aus den Vertretern der Regierungen (praktisch zumeist Minister), ist mit Recht als "janusköpfig"[1] bezeichnet worden. Auf der einen Seite hat er die Ziele der Gemeinschaft zu verwirklichen und besitzt zu diesem Zweck rechtssetzende Entscheidungsbefugnis, auf der anderen Seite nehmen seine Mitglieder die nationalen Interessen der Mitgliedstaaten wahr, da sie - im Gegensatz zu den Abgeordneten der Versammlung oder den Mitgliedern der Kommission - an die Weisungen ihrer Regierungen gebunden sind. Gleichzeitig sind allerdings die Mitgliedstaaten wiederum den Beschlüssen des Rates verpflichtet. Überschreitet ein Ratsmitglied seine Vollmacht, so ist die Ratsentscheidung dennoch rechtens.

Die Entscheidungen des Rats ergehen nur in wenigen Fällen mit einfacher Mehrheit. In den meisten Fällen schreibt der Vertrag die qualifizierte Mehrheit vor; dann werden die Stimmen Deutschlands, Frankreichs, Italiens mit je 4, die Belgiens und der Niederlande mit je 2 und die Stimme Luxemburgs mit 1 gewogen. In einer Reihe von Fällen, jeweils bei dem entsprechenden Artikel vermerkt, ist Einstimmigkeit vorgeschrieben.

---

1) Hans v. d. Groeben - Hans v. Boeckh "Kommentar zum EWG-Vertrag", Baden-Baden, Bonn, Frankfurt/M. 1958, Bd. II, S. 24

Schon während der Übergangszeit, erst recht nach ihrem Ablauf[1] wird das Prinzip der Einstimmigkeit oft durch das Prinzip der qualifizierten Mehrheit ersetzt. Trotzdem kann Einstimmigkeit unter Umständen leichter erreicht werden als eine qualifizierte Mehrheit. Stimmenthaltungen sind erlaubt, also kann theoretisch e i n Staat einen einstimmigen Beschluß fassen, wenn alle anderen 5 sich der Stimme enthalten. Eine qualifizierte Mehrheit kommt aber zustande, wenn nicht mehr als 5 (gewogene) der insgesamt 17 Stimmen Enthaltungen üben oder den Beschluß ablehnen.

c) Die Kommission (Art. 155 - 163)

Das eigentliche "Europäische Organ" ist die Kommission. Es wäre falsch, in ihr nur ein Exekutivorgan zu sehen. Eine solche Bezeichnung setzt voraus, daß es ein reines Legislativorgan gibt. Tatsächlich aber ist die Kommission kraft ihres Vorschlagsrechtes und ihrer Befugnis, Verwaltungsakte zu erlassen, und ihrer grundsätzlichen Vollmacht zu normativen Regelungen (Art. 189) an der Legislativfunktion der Gemeinschaft beteiligt.

Die Kommission besteht aus 9 von den Regierungen im gegenseitigen Einvernehmen auf 4 Jahre ausgewählten Mitgliedern, die eine "allgemeine Befähigung" aufweisen und "volle Gewähr für ihre Unabhängigkeit bieten müssen" (Art. 157). Nur Personen mit der Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten und nicht mehr als zwei aus demselben Land können Mitglied der Kommission werden.

d) Der Gerichtshof (Art. 164 - 188)

"Der Gerichtshof sichert die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung dieses Vertrages" (Art. 164). Der Gerichtshof hat damit aber kein allgemeines richterliches Nachprüfungsrecht aller Ermessensentscheidungen und Verwaltungsakte. Er wird nur tätig im Rahmen der ihm zugewiesenen Zuständigkeiten. Dazu gehören in erster Linie Klagen zwischen Organen der Gemeinschaft, Klagen der Mitgliedstaaten untereinander und Streitigkeiten zwischen einem Organ der Gemeinschaft und einem Mitgliedstaat.

---

1) z.B. schreibt Art. 28 während der Übergangszeit Einstimmigkeit bei Änderungen des Außentarifes vor; danach genügt eine qualifizierte Mehrheit

Der Gerichtshof besteht aus 9 Richtern, die von den Regierungen auf 6 Jahre im gegenseitigen Einvernehmen (alle 3 Jahre teilweiser Wechsel) bestellt werden. Die Richter müssen in ihrem Land die Befähigung zum höchsten Richteramt haben und jede Gewähr für Unabhängigkeit bieten. Der Gerichtshof, der in Permanenz tagt, wird von zwei Generalanwälten unterstützt.

III DIE VERWIRKLICHUNG DER ZOLLUNION

1) Die Übergangszeit

Die Bildung der Europäischen Zollunion vollzieht sich nach Art. 8 des EWG-Vertrages in drei Stufen von je vier Jahren, beginnend mit dem Inkrafttreten des Vertrages am 1. Januar 1958. Bei einem plötzlichen Übergang auf den Gemeinsamen Markt hätten die schockartig auftretenden Wirkungen zu große Umstellungsverluste verursacht und mit ihren sozialen Folgen nicht ausreichend abgefangen werden können.

Die Frist von 12 Jahren ist nicht das Ergebnis einer wissenschaftlichen Analyse, sondern das Produkt eines Verhandlungskompromisses, bei dem die Bundesrepublik eine kürzere und Frankreich eine längere Frist gewünscht haben. Mit dem Zeitraum von 12 Jahren, gestaffelt in drei Stufen, glauben die Verfasser des Vertrages, unerwünschte soziale und wirtschaftliche Auswirkungen wenigstens so mildern zu können, daß keine ernsthaften Störungen des Wirtschaftsablaufes zu befürchten sind.

Für jede Stufe ist ein Bündel von Maßnahmen vorgesehen, die in dem Zeitabschnitt von den Mitgliedstaaten bezw. von den Organen der EWG ergriffen werden müssen. Nach Ablauf der ersten vier Jahre (31.12.61) stellt der Rat einstimmig fest, daß die wesentlichen Ziele der ersten Stufe erreicht wurden und deshalb die zweite Stufe der Übergangszeit beginnen kann.

Diese Feststellung ist inzwischen erfolgt. Wäre keine Einstimmigkeit erreicht worden, so hätte sich die erste Stufe um ein Jahr verlängert. Danach müßte wiederum ein einstimmiger Beschluß über die Erreichung der ersten Zielsetzung herbeigeführt werden. Wenn er nicht zustande gekommen wäre, so würde sich die erste Etappe um ein weiteres Jahr verlängert haben. Am Ende des 6. Jahres hätte die

qualifizierte Mehrheit genügt. Wäre auch sie nicht zu erreichen gewesen, würde sich noch einmal eine einjährige Verlängerung ergeben haben, die dann automatisch in die zweite Stufe überleitete.

Die 2. und 3. Stufe können durch einen qualifizierten Mehrheitsbeschluß des Rats verlängert oder verkürzt werden; aber die Verlängerung darf höchstens einen Zeitraum von insgesamt drei Jahren umfassen, weil die Übergangszeit spätestens 15 Jahre nach Inkraftsetzung des Vertrages beendet sein muß.

Unter der Voraussetzung, daß die Übergangsfrist 12 Jahre läuft, ist die EWG vom 1. Januar 1970 an voll wirksam. Wahrscheinlich aber wird die Übergangszeit bei der 2. und 3. Stufe verkürzt werden. Im Fall der - sehr unwahrscheinlichen Verlängerung - ist der Gemeinsame Markt spätestens am 31.12.1972 realisiert.

Die zu ergreifenden Zollmaßnahmen auf dem Gebiet der Binnenzölle sind für die ersten beiden Stufen auf jeweils drei Zeitpunkte verteilt. Für die letzte Stufe legt der Rat gem. Art. 14, 2 c die Zeitfolge noch fest.

Diese Bestimmung scheint im Widerspruch zum GATT Art. XXIV, 5 c zu stehen, nach der jede Vereinbarung über die Bildung einer Zollunion "... ein Programm zur Bildung der betreffenden Zollunion ... innerhalb einer angemessenen Zeitspanne ..." enthalten muß.[1)] Tatsächlich aber dürfte mit der Festlegung einer Übergangszeit von längstens 15 Jahren dieser GATT-Bestimmung Genüge getan sein.

Am Ende der Übergangszeit ist die Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet der Zölle ausschließlich auf die Organe der Gemeinschaft übergegangen, gemäß der Rechtsnatur der EWG mit ihrer Okkupation nationaler Souveränitätsrechte. Aber auch während der Übergangszeit ist die Zollgesetzgebungsbefugnis der Mitgliedstaaten schon stark beschränkt. Die in dem Vertrag für die Übergangszeit eingegangenen Verpflichtungen beschneiden den zollpolitischen Handlungsspielraum der Unionsländer.

1) Art. 9 des EWG-Vertrages

2) Der Abbau der Binnenzölle

"Grundlage der Gemeinschaft ist eine Zollunion, die sich auf den gesamten Warenverkehr erstreckt; sie umfaßt das Verbot, zwischen den Mitgliedstaaten Ein- und Ausfuhrzölle und Abgaben gleicher Wirkung zu erheben, sowie die Einführung eines Gemeinsamen Zolltarifes gegenüber dritten Ländern."[1)]

Unter den Begriff "Abgaben gleicher Wirkung" fallen nur zollähnliche Abgaben. Abgaben sind nicht deshalb schon zollähnlich, weil sie auf Importwaren lasten. Solange die Abgaben nur zum Ausgleich inländischer Steuerbelastungen dienen (in der Bundesrepublik die Umsatzausgleichsteuer), sind sie nicht unter den Begriff dieser Bestimmung subsumierbar.

a) Die Herabsetzungsmethode

Zur Auswahl stand das lineare und das selektive Verfahren. Das lineare Verfahren hat den Vorzug der Einfachheit und Übersichtlichkeit. Zu jedem vorgeschriebenen Zeitpunkt wird jeder Zollsatz um einen bestimmten Vom-Hundert-Satz gesenkt. Der Nachteil besteht darin, daß die besondere Schutzbedürftigkeit eines bestimmten Industriezweiges oder erhebliche Umstellungsschwierigkeiten in bestimmten Branchen nicht berücksichtigt werden können. Diesen Nachteil vermeidet die selektive Methode, bei ihr ist dafür der Verwaltungsaufwand erheblich größer. Auch führt ihre Anwendung unvermeidlich zu Interessentenkämpfen um einen möglichst niedrigen Herabsetzungssatz. Bei der selektiven Methode wird die gewogene Gesamtzollbelastung jeweils um einen bestimmten Prozentsatz gesenkt. Welche Zollsätze dabei besonders stark und welche nur geringfügig oder überhaupt nicht angetastet werden, bleibt dem Land selbst überlassen. Nur muß die Gesamtzollbelastung um den vorgeschriebenen Prozentsatz geringer werden.

Das Vertragswerk sieht in Art. 14 - bis auf die erste Zollsenkung - ein semilineares Verfahren vor. Jeder Zollsatz muß einerseits um mindestens 5 % gesenkt werden, andererseits muß die Gesamtzollbelastung zu jedem Zeitpunkt des Stufenplanes um mindestens 10 % geringer werden. Zollsätze von mehr als 30 % müssen sogar stets um 10 % gesenkt werden,

1) Das GATT a.O. S. 72

damit die hohen Zölle möglichst bald beseitigt sind. - Wünscht also ein Mitgliedsland bestimmte Zollsätze nicht um 10 % zu senken, so müssen andere Sätze entsprechend höher ermäßigt werden, damit die gesamte Zollbelastung um 10 % geringer werden kann.

> Die Gesamtzollbelastung wird errechnet, indem für jede im Jahr 1956 eingeführte zollbare Ware der Wert der Einfuhr aus den anderen EWG-Staaten mit dem Ausgangszollsatz multipliziert und die so erhaltenen einzelnen Zollbelastungen addiert werden. Die Gewichtung dieser Einfuhrwerte mit den ermäßigten Zollsätzen muß dann die 10 %ige Senkung der Gesamtzollbelastung erweisen.

Jedem Land ist es freigestellt, alle Zollreduktionen regelmäßig linear vorzunehmen, also einfach alle Zollsätze schematisch um 10 % zu senken. Stichtag für die Berechnung der Prozentsätze sind die am 1. Januar 1957 effektiv angewandten Zölle. Mit dieser Rückdatierung sollte verhindert werden, daß sich Teilnehmerländer bis zum Beginn der ersten Zollsenkung am 1. Januar 1959 eine besonders günstige Ausgangsposition durch Zollerhöhungen im Laufe der Jahre 1957/58 verschaffen.

> Bisher sind alle Senkungen linear erfolgt. Alle Staaten gaben dieser Methode den Vorzug, weil sie technisch am einfachsten zu handhaben ist und langwierige Auseinandersetzungen mit den interessierten Kreisen vermeidet.
>
> Für die Bundesrepublik dürfte sich nur die lineare Methode empfehlen. Mit der 4. konjunkturpolitischen Zollsenkung hat die Bundesregierung bereits einen großen Teil der ersten Senkungen vorweggenommen, so daß die effektiv vorzunehmenden Minderungen sich zuerst nur auf einige restliche, zumeist nicht-industrielle Zollsätze erstreckten.

b) Die Zeitfolge der Senkungen

Die Zeitpunkte, an denen nach dem Vertrag die Zollherabsetzungen zu erfolgen haben, sind aus dem nachstehenden Schaubild ersichtlich, bei dem eine 12-jährige Übergangszeit zugrunde gelegt wird (Siehe S. 129).

Zu beachten ist, daß die erste Senkung am 1. Januar 1959 einheitlich linear um 10 % erfolgen muß, alle übrigen können semi-linear, wie beschrieben, vorgenommen werden. Für die dritte Stufe muß der Zeitplan noch festgelegt werden. Es ist allerdings anzunehmen, daß

dann wesentlich rascher als in den ersten beiden Stufen vorgegangen wird, weil schon bisher das Zollsenkungstempo die Planziele weit überschritten hat (Siehe S. 171).

Nach dem vorliegenden Senkungsplan sind am Ende der zweiten Stufe die Ausgangszollsätze um mindestens 35 %, bei linearer Senkung um 60 % gesenkt. Damit nicht für die dritte Stufe eine zu große Senkungsspanne bleibt, empfiehlt der Vertrag den Mitgliedstaaten, über die Mindestverpflichtung hinaus jeden Zollsatz wenigstens so zu ermäßigen, daß am Ende der ersten Stufe eine 25 %ige Senkung und am Ende der zweiten Stufe eine von mindestens 50 % erreicht ist.

Nach Art. 15 dürfen die Zölle während der Übergangszeit aus wirtschaftlichen Gründen ganz oder teilweise ausgesetzt werden. Die Bundesrepublik hätte also die Möglichkeit, ihre befristeten konjunkturpolitischen Zollsenkungen fortzuführen. Die Wiedereinführung ausgesetzter Zölle ist zulässig, soweit sie im Rahmen der vorgeschriebenen Mindestsenkung bleibt.

> Die Einführung neuer Zölle oder Abgaben gleicher Wirkung oder ihre Erhöhung ist nach Art. 12 als dem Geist des Vertrages widersprechend ausdrücklich untersagt. Diese Stillstandverpflichtung gilt für die Mitgliedstaaten untereinander von Beginn des Vertrages an.

c) Ausfuhrzölle

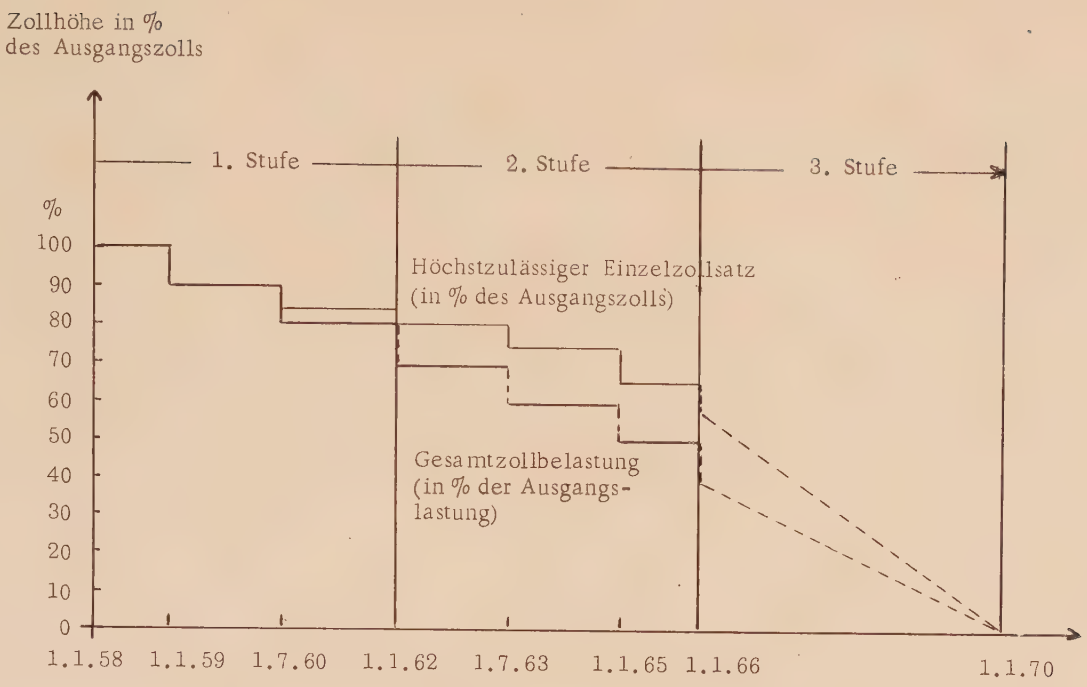
Die Ausfuhrzölle und Abgaben gleicher Wirkung sind nach Art. 16 zwischen den Mitgliedstaaten schon bis zum Ende der ersten Stufe völlig abzuschaffen. Wegen der geringen wirtschaftlichen Bedeutung der Ausfuhrzölle - Italien und die Benelux erhoben gar keine - blieb es den Staaten freigestellt, sie stufenweise oder auf einmal zu beseitigen.

Im Gemeinsamen Außentarif sind keine Ausfuhrzölle vorgesehen. Es bleibt den Mitgliedern überlassen, Ausfuhrzollisten gegenüber dritten Staaten aufzustellen.

d) Finanzzölle

Für die Finanzzölle mußte eine Sonderregelung getroffen werden. Der Gedanke, Einnahmen für die Staatskasse zu erzielen, steht bei ihnen so sehr im Vordergrund, daß der Vertrag den Mitgliedstaaten erlaubt hat (Art. 17,3), die Finanzzölle durch inländische Abgaben zu ersetzen.

Fig. 7 Zeitlicher Ablauf des Zollabbaues



Der Abbau der Finanzzölle darf nur linear erfolgen, und zwar mit mindestens 10 % zu jedem Senkungszeitpunkt. Ein schnellerer Abbau ist gestattet. Die Herabsetzung der Finanzzölle wird nicht auf die Senkung der Gesamtzollbelastung angerechnet.

> Ein Land könnte sonst - bei sofortiger Beseitigung aller Finanzzölle und ihrer gleichzeitigen Ersetzung durch inländische Steuern - eine sehr hohe Senkung der Gesamtzollbelastung erzielen und dadurch nicht mehr gezwungen sein, Schutzzollpositionen wesentlich zu ermäßigen, obwohl sich an der effektiven Belastung des Importvolumens wenig geändert hat.

Es war nicht möglich, über den Begriff "Finanzzoll" Einigung zwischen den Vertragsparteien zu erzielen. So wurde beschlossen, daß jeder Mitgliedstaat bis zum 31. Dezember 1958 der Kommission meldet, welche Zölle er als Finanzzölle betrachtet. Von der Bundesrepublik wurden folgende Finanzzölle der Kommission mitgeteilt:

A.: Kaffee, Tee, Kakao, bestimmte Gewürze,

B.: Alkohol, Trinkbranntweinerzeugnisse, Tabak und Tabakerzeugnisse, Mineralöl und Mineralölerzeugnisse, Zündwaren.

Bei den unter B genannten Erzeugnissen handelt es sich um Produkte, die auch in der Bundesrepublik erzeugt werden. Ein Finanzzoll wirkt sich also - ungewollt - auch als Schutzzoll für die betreffenden Wirtschaftszweige aus. Wird nun ein solcher Zoll durch eine inländische Abgabe ersetzt, so darf diese nach Art. 95 weder mittelbar noch unmittelbar die Waren der Mitgliedstaaten höher belasten, als gleichwertige inländische Waren davon betroffen sind. Die den Finanzzoll ersetzende Steuer muß also nichtdiskriminierend sein.

e) Mineralölprotokoll

Gemäß Art. 17,4 kann die Kommission auf Antrag eines Mitgliedstaates gestatten, einen Finanzzoll auf sechs Jahre nach Inkrafttreten des Vertrages beizubehalten, wenn seine Ersetzung auf ernsthafte Schwierigkeiten stößt. Von dieser Möglichkeit ist zugunsten der Bundesrepublik in einem "Protokoll über die Mineralöle und einige Mineralölerzeugnisse" als Vertragsanhang ausdrücklich Gebrauch gemacht worden, eine Regelung, die auch auf andere Mitgliedstaaten angewendet werden kann.

Unter den Geltungsbereich des Protokolles fallen nach der Brüsseler Nomenklatur folgende Positionen:
27 09, 27 10, 27 11, 27 12, ex 27 13 (Paraffin, Petrolatum aus Erdöl oder Ölschiefer und paraffinische Rückstände)

Nach dem Protokoll ist es gestattet, den Finanzzoll noch für sechs Jahre zu behalten und danach eine Beihilfe für die Herstellung von Rohöl (Tarifnummer 27 09) zu gewähren. Eine solche Beihilfe - grundsätzlich verboten - ist unter bestimmten Voraussetzungen gem. Art. 92 statthaft. - Nach dem Protokoll wird die Kommission erst nach Ablauf der ersten beiden Stufen der Übergangszeit prüfen, ob eine weitere Gewährung der Beihilfe in Frage kommt. Die Kommission macht also von ihrem Recht der fortlaufenden Überprüfung von Beihilferegelungen gem. Art. 93 erst nach Ablauf von 8 Jahren (frühestens am 31.12.65) Gebrauch, es sei denn, daß die Gewährung der Beihilfe einen Mißbrauch darstellt.

Für die Bundesrepublik war diese Regelung notwendig, weil die deutsche Rohölerzeugung nur bei dem hohen Zoll von 129,- DM je Tonne konkurrenzfähig ist. Fällt dieser Zoll, der ein Musterbeispiel für einen Finanz-Schutzzoll ist, weg, so würde auch eine entsprechende inländische Mineralölsteuer keinen Schutz gewähren, weil sie ja genau so gut die einheimische Produktion belastet. Bei dieser Beihilferegelung kann aber die auf Inlandsprodukte erhobene Steuer als Beihilfe an die deutsche Erdölproduktion zurückerstattet werden. Die Steuerabgabe auf die Auslandserzeugnisse an Stelle des Zolls kommt dann im vollen Umfang dem Bundeshaushalt zugute, so daß dieses Verfahren keinen Einnahmeausfall bewirkt.

f) Schutzklausel

Während der Übergangszeit kann ein Staat bei der Kommission die Genehmigung von Schutzmaßnahmen nach Art. 226 beantragen, wenn einer seiner Wirtschaftszweige in erhebliche und voraussichtlich anhaltende wirtschaftliche Schwierigkeiten gerät. Die Schwierigkeiten eines Zweiges oder auch eines Wirtschaftsgebietes müssen so groß sein, daß Existenz und Beschäftigungslage des betroffenen Sektors entscheidend beeinträchtigt werden. In solchen Fällen hat die Kommission das Recht, im Rahmen des Ermessenspielraums Schutzmaßnahmen zu bewilligen. Die Genehmigung solcher Maßnahmen gestattet dann ein an sich vertragswidriges Verhalten, wie z.B. den verlangsamten Abbau der Zölle.

3) Der gemeinsame Außentarif

Der einheitliche Zolltarif gegenüber Nichtmitgliederstaaten ist das zweite entscheidende Merkmal einer Zollunion. Der Außentarif der EWG-Staaten konnte weder bis zur Vertragsunterzeichnung noch bis zum Inkrafttreten fertiggestellt werden. Seine Aufstellung setzt die Anwendung eines einheitlichen Zolltarifschemas voraus, und am 1.1.1958 wandten lediglich Frankreich und die Bundesrepublik das revidierte Brüsseler Schema von 1955 an. Hinzu kam, daß das Prinzip der schematischen rechnerischen Ermittlung der gemeinsamen Außenzollsätze durch die Verhandlungslisten vielfältig durchbrochen wurde, so daß auch aus diesem Grunde der Außentarif erst in den ersten Jahren der Übergangszeit ermittelt werden konnte.[1)]

a) Außentarif und GATT

Das GATT hat, wie bereits erwähnt, die Bildung von Zollunionen, obwohl sie vom Meistbegünstigungsprinzip extrem abweichen, gestattet, um damit den regionalen Zollabbau zu fördern. Es schreibt aber verbindlich vor, daß die

> "... eingeführten Zölle und Handelsvorschriften für den Handel mit den an der Union ... nicht teilnehmenden Vertragsparteien in ihrer Gesamtheit nicht höher oder einschränkender sind als die allgemeine Belastung durch Zölle oder Handelsvorschriften, die in den teilnehmenden Gebieten vor der Bildung der Union oder dem Abschluß der vorläufigen Vereinbarung bestand;"[2)]

Sollte der vorgesehene Außentarif nicht in Übereinstimmung mit dieser Bestimmung sein, so hätte ein sog. waiver beantragt werden müssen, also eine Befreiung von der im GATT auferlegten Verpflichtung gem. Art. XXV, 5 des GATT.

Zu den geeigneten Vorkehrungen, die die EWG-Staaten aufgrund des Art. 11 treffen müssen, um ihre Verpflichtungen nach dem Vertrag zu erfüllen, gehört die Kündigung der Zollzugeständnisse gegenüber dritten

---

1) Aus methodisch-chronologischen Gründen sind deshalb die Fragen des gemeinsamen Zolltarifschemas erst im Abschnitt IV behandelt worden.
2) Das GATT Art. XXIV, 5 a, a.O. S. 72

Ländern, soweit der gemeinsame Außenzollsatz über dem bisherigen nationalen Vertragszollsatz liegt. Für die Erhöhung des nationalen Zollsatzes in Anpassung an den gemeinsamen Tarif kann eine GATT-Vertragspartei Ausgleichsverhandlungen gem. Art. XXIV, 6 des GATT verlangen. In diesen Ausgleichverhandlungen müssen für die Aufhebung der bisherigen Zollzugeständnisse andere Zugeständnisse gem. Art. XXVIII geboten werden. Das Gesamtvolumen der Zugeständnisse darf nach Abschluß der Verhandlungen nicht ungünstiger sein als vorher.

> "Bei der ausgleichenden Regelung ist der Ausgleich gebührend zu berücksichtigen, der sich bereits aus der Herabsetzung der entsprechenden Zollsätze der anderen, an der Zollunion teilnehmenden Gebiete ergeben hat."[1)]

Insgesamt dürften sich, wie noch zu zeigen sein wird, die Nichtteilnehmerländer nach Inkrafttreten des Gemeinsamen Außentarifes günstiger stehen als vorher gegenüber den nationalen Tarifen. Trotzdem ist nicht zu verkennen, daß einzelne GATT-Teilnehmer mit wenigen Ausfuhrgütern nach nur ein bis zwei Unionsländern als Hauptabnehmer schwer einen adäquaten Ausgleich für die Erhöhung einzelner Zollsätze erhalten können.

Für einzelne Zollbindungen und Meistbegünstigungsverträge, wie sie auch die Bundesrepublik sehr zahlreich eingegangen ist,[2)] gilt die allgemeine Bestimmung des Völkerrechtes, daß sie von dem Inkrafttreten dieses Vertrages nicht berührt werden (Art. 234, 1). Diese Verträge, entweder mit Nicht-GATT-Staaten abgeschlossen oder außerhalb der spezifischen GATT-Bestimmungen vereinbart, dürfen nicht im Widerspruch zum EWG-Vertrag stehen. Sie sind entweder durch Verhandlungen zu lösen, wobei die anderen EWG-Staaten Unterstützung gem. Art. 234, 2 zu leisten haben, oder sie müssen zum frühesten Termin gekündigt bezw. dürfen nach Ablauf nicht mehr verlängert werden.

b) Aufstellungsregeln

1. Ausgangszölle oder Grundzölle für die Ermittlung des Außentarifes sind wieder die am 1. Januar 1957 effektiv angewandten Zollsätze. Damit sind die EWG-Staaten den übrigen GATT-Parteien bereits

---

1) Das GATT Art. XXIV, 6, a.O. S. 73
2) Übersicht bei Wohlfahrt a.O. S. 52 f.

weit entgegengekommen. Viele Zollsätze waren am 1.1.57 autonom zeitweilig ausgesetzt oder gesenkt. Ihre Wiedereinsetzung in den alten Stand hätte keinen Widerspruch der GATT-Partner hervorrufen können, denn die zeitweilige Senkung war autonom und ohne Gegenleistung erfolgt und fiel somit nicht in die Zollzugeständnislisten des GATT. Besonders in der Bundesrepublik waren die gewerblichen Zölle durch die Fristverlängerung der individuellen Zollsenkung und der konjunkturpolitischen Zollsenkungen am 1.1.57 erheblich niedriger, als den Vertragszollsätzen des 51er Tarifes entsprach. Die Wahl dieses Stichtages (1.1.57) kam also praktisch einer beträchtlichen freiwilligen Zollsenkung gegenüber dem GATT gleich.

2. Aus den vier Zollgebieten, Bundesrepublik, Frankreich, Italien und den Benelux, wird der für jede Position vorhandene Zollsatz addiert und durch 4 geteilt. Das somit errechnete arithmetische Mittel stellt den Zollsatz für den Gemeinsamen Außentarif dar.

   Zweifellos ist diese Methode primitiv. Der Zollsatz eines Zollgebietes, in das von der betreffenden Ware unter Umständen so gut wie nichts importiert wird, erhält dieselbe Gewichtung wie der Zollsatz eines anderen Zollgebietes, bei dem diese Position einen erheblichen Einfuhrwert ausmacht. Ohne Frage wäre es besser gewesen, den nationalen Zollsatz jeder Position mit dem zugehörigen Einfuhrwert von 1956 zu gewichten und aus der Summe der gewogenen Zollsätze das Mittel zu berechnen. Diese Methode hätte jeder Kritik der übrigen GATT-Teilnehmer standgehalten. - Aber die Anwendung dieses Verfahrens hätte einen sehr erheblichen Verwaltungsaufwand bedeutet, und das Ergebnis würde die Arbeit nicht einmal rechtfertigen. Denn es kann nach dem Gesetz der großen Zahl vermutet werden, daß das gewogene Mittel vom einfachen Mittel nicht erheblich abgewichen wäre, weil sich zu hohe und zu niedrige Zollsätze im Endergebnis ausgeglichen hätten.[1)]

   Außerdem waren die Statistiken der Einfuhrwerte von 1956 nicht vergleichbar, so daß schon deshalb diese Methode praktisch nicht durchführbar erschien.[2)]

---

1) Dazu auch Fritz Gebhardt "Die Zollunion im Rahmen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft". Herausgegeben von der Bundesstelle für Außenhandelsinformation, (ohne Jahrgang) S. 12
2) von der Groeben Bd. I, a.O. S. 53

So entschloß man sich zu der wesentlich einfacheren und leicht überschaubaren Methode der einfachen Durchschnittsberechnung, in der Erwartung, auch damit den Anforderungen des GATT Art. XXIV Ziff. 5 Genüge zu leisten.

Die Kritik, die Giersch[1] an der Tatsache übt, daß der Beneluxtarif nur mit 1 wie jeder andere Nationaltarif gewichtet wird, statt mit 3 (weil 3 Staaten diesen Tarif haben), schlägt nicht durch. Gewiß, der Gemeinsame Außentarif würde dann erheblich niedriger geworden sein, weil die Benelux zu den Niedrigzolländern zählten. Aber die einfache Durchschnittsberechnung würde dann völlig widersinnig werden, weil der Tarif Luxemburgs ebenso gewichtet würde wie der deutsche, obwohl der Außenhandel Luxemburgs nur einen winzigen Bruchteil des der Bundesrepublik ausmacht. Außerdem sind die Benelux als ein Zollgebiet anerkannt, das nun geschlossen Mitglied einer größeren Zollunion wird. Die Anerkennung des Benelux-Tarifes als 3 Nationaltarife würde im Widerspruch zur längst vollzogenen ökonomischen und juristischen Entwicklung stehen.

3. Von dem Prinzip der Berechnung des arithmetischen Mittels auf der Basis der Ausgangszölle vom 1. Januar 1957 sind eine ganze Reihe Ausnahmen gemacht worden. In verschiedenen Listen wurden andere Zollsätze festgesetzt, als sie sich bei Anwendung des schematischen Verfahrens ergeben hätten.

Liste A: Sie umfaßt 73 Warenpositionen, für die am 1.1.57 keine Zölle in Frankreich erhoben wurden, da die beabsichtigte Schutzwirkung durch Einfuhrrestriktionen sichergestellt war. Für diese Waren ist in der Liste ein Zollsatz von durchschnittlich 20 % angegeben, der bei Berechnung des Außentarifes als französischer Nationaltarif anzuwenden ist. - Es handelt sich hier zweifelsfrei um eine Durchbrechung des Grundsatzes, daß die am 1.1.57 effektiv angewandten Zölle die Ausgangszölle bilden sollen.

Ähnlich ist noch einmal beim italienischen Tarif verfahren worden. Die am 1.11.51 verfügte 10 %ige Senkung eines Teils der italienischen Zollsätze[2], die später verlängert wurde, wurde zum Teil für die Berechnung des Außentarifes wieder rückgängig gemacht. Bei allen anderen Ländern wurden die am 1.1.57 tatsäch-

---

1) Herbert Giersch "Einige Probleme der kleineuropäischen Zollunion" in Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 113, 1957, S. 602

2) Fritz Gebhardt a.O. S. 13

lich angewandten Zollsätze zugrunde gelegt, was sich besonders bei der Bundesrepublik in erheblich niedrigeren Ausgangszöllen niederschlug, als nach den GATT-Bestimmungen vorgeschrieben war (Siehe Anhang X).

Liste B: Sie erfaßt in knapp 80 Positionen Rohstoffe und Waren mit rohstoffähnlichem Charakter, für die der Zolltarif des Gemeinsamen Marktes 3 % nicht übersteigen darf. Diese Höchstgrenzenfestsetzung ohne Berücksichtigung des Mittels wirkt sich ausnahmslos zugunsten eines niedrigeren Satzes aus, als sich bei Anwendung der schematischen Berechnungsmethode ergeben hätte (Siehe Anhang XI).

Liste C: Sie enthält rd. 140 Positionen, vorwiegend Halbfertigwaren und Waren mit ähnlichem Charakter, für die der Zollsatz des gemeinsamen Zolltarifes 10 % nicht übersteigen darf. Liegt der auf dem Weg der Durchschnittsberechnung ermittelte Zollsatz unter 10 %, so ist selbstverständlich dieser zu nehmen. - Die Listen B und C sind auf Wunsch der Benelux-Staaten aufgestellt worden, die bisher diese Waren überwiegend zollfrei einführten und eine zu große Einfuhrverteuerung befürchteten, wenn der Außentarif für diese Waren auf der Basis des arithmetischen Mittels errechnet würde (Siehe Anhang XII).

Liste D: Sie enthält rd. 60 Warenpositionen der anorganischen Chemie und bestimmte Farb- und Kunststoffe, für die der Zollsatz des Außentarifes 15 % nicht übersteigen darf. Auch hier wirkt sich die Höchstgrenze als eine Kappung der arithmetisch ermittelten Zollsätze aus (Siehe Anhang XIII).

Liste E: Sie umfaßt rd. 50 Positionen der organischen Chemie, für die der gemeinsame Zollsatz 25 % nicht übersteigen darf. Die Benelux-Länder hatten für diese Waren keinen oder nur einen sehr geringen Schutzzoll. Um dem - tatsächlichen oder vermeintlichen Schutzbedürfnis der anderen Länder nachzukommen, wird zur Berechnung des arithmetischen Mittels von einem - fiktiven - Benelux-Zollsatz von 12 % ausgegangen, wenn dieser tatsächlich 3 % nicht übersteigt. Die Erhöhung der Bemessungsgrundlage bedeutet, daß der Zollsatz des Außentarifes um 2 bis 3 Punkte

(z.B. statt 11 % - 14 %) höher zu liegen kommt. Die Höchstgrenze dieser Liste ist so angesetzt, daß praktisch keine nennenswerte Kappung zustande kommt, so daß sich diese Liste als eine nach oben gerichtete Abweichung vom Prinzip des einfachen Mittels auswirkt (Siehe Anhang XIV).

Liste F: Sie erfaßt über hundert Tarifpositionen, vor allem Rohstoffe und bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse, bei denen man sich bereits bei Ausarbeitung des Vertragswerkes auf bestimmte Zollsätze geeinigt hatte. Soweit sie landwirtschaftliche Erzeugnisse umfaßt, bewegen sich die Zollsätze meistens zwischen 10 % und 20 %. Ein extrem hoher Zollsatz liegt bei Rüben- und Rohrzucker vor (Tarifnummer 17 01), nämlich 80 %. Aber auch echter Honig und Tabak sind mit 30 % hoch belastet, Traubenmost sogar mit 40 %. Eine Reihe von Rohstoffen sind dagegen von der Zollbelastung "frei" (Siehe Anhang XV).

Liste G: Ursprünglich gab es nur eine Liste, bei der die Zollsätze auf dem Verhandlungswege festgelegt werden sollten. Da man sich bis zum Vertragsabschluß nicht über alle Positionen einigen konnte, wurden die noch nicht ausgehandelten Waren auf eine besondere Liste (Verhandlungsliste) gesetzt, für die der gemeinsame Zollsatz spätestens bis zum Ablauf der ersten Stufe festzusetzen war (Art. 20). Die Liste umfaßt vorwiegend Rohstoffe und landwirtschaftliche Erzeugnisse, bei denen das arithmetische Mittel den Vertragspartnern entweder zu hoch oder zu niedrig erschien. Die Mitgliedstaaten hatten das Recht, noch andere Positionen nachträglich auf diese Liste zu setzen bis zu einem Einfuhrwert von 2 % des Gesamteinfuhrwertes aus dritten Ländern im Jahre 1956.[1] Die nachträgliche Einreihung von Waren in die Verhandlungsliste bedeutet eine "einseitige Vertragsänderungsbefugnis, die gewisse Korrekturen ermöglicht, die sich aus wirtschaftlichen Gegebenheiten seit Vertragsbeginn als notwendig oder wünschenswert herausgestellt haben."[2]

---

1) In der Bundesrepublik hat dieser Einfuhrwert von 2 % 105 Mill. Dollar betragen, nach von der Groeben, Bd. I, a.O. S. 61

2) Wohlfahrt a.O. S. 62 (Im Original gesperrt)

4. Finanzzölle gibt es im gemeinsamen Tarif nicht mehr. Binnen zwei Jahren nach Inkrafttreten des Vertrages hat die Kommission festzustellen, inwieweit die Finanzzölle einen Schutzzollanteil haben. Für diesen Anteil wird dann das arithmetische Mittel errechnet (Art. 22). Innerhalb von sechs Monaten danach kann jeder Mitgliedstaat verlangen, daß der fragliche Zoll auf die Verhandlungsliste gesetzt wird, ohne daß er auf die 2 %-Quote angerechnet wird. Der Einnahmeausfall wegen des fortfallenden Finanzzollanteils kann - wie bereits erwähnt - durch eine innerstaatliche Abgabe ersetzt werden.

c) Zeitfolge

Wenn die Binnenzölle nur stufenweise abgebaut werden, können auch die nationalen Außenzölle nicht uno actu an den gemeinsamen Tarif angepaßt werden. Große Verkehrsverlagerungen mit dem Verlust wirtschaftlicher Produktivkräfte wären die unvermeidliche Folge. Die Verkehrsverlagerungen könnten noch hinzunehmen sein, wenn sie durch dauerhafte strukturelle Faktoren bedingt würden. Aber nach Ablauf der Übergangszeit sähe sich der Handelsverkehr einem neuen "Datenkranz" gegenüber, der die bisherigen Umlenkungen unwirtschaftlich machte und neue Verlagerungen hervorrufen würde.

Beispiel: Die EWG-Länder A und B erheben für eine bestimmte Ware folgende Zölle:

Land	Ausgangszollsatz	Binnenzollsatz nach 50 %igem Abbau	Zollsatz des Außentarifs
A	5 %	2,5 %	20 %
B	30 %	15,0 %	20 %

Würde der Außentarif gleich nach Inkrafttreten des Vertrages eingeführt, so ergäbe sich das absurde Resultat, daß die Einfuhr in das Land B aus dritten Ländern nur mit 20 % belastet ist, während gegenüber EWG-Staaten ein Satz von 30 % angewendet wird. Ein solches Ergebnis stellt das Gegenteil der angestrebten Handelsvermehrung innerhalb der Union dar.

Umgekehrt: Wird der Gemeinsame Außentarif erst am Ende der Übergangszeit eingeführt, so wird die Tendenz immer stärker werden, Importwaren des Landes B nicht direkt von dritten Ländern zu

beziehen, sondern EWG-Mitglieder dazwischen zu schalten. Nach 50 %igem Binnenzollabbau müßte ein Importeur von Land B im Direktbezug aus einem Nichtteilnehmerland noch immer 30 % Zoll bezahlen. Führt er aber über das Land A ein, so zahlt er nur 20 % Zoll, 5 % Außenzoll des Landes A und 15 % Binnenzoll seines Landes B.[1)]

Auch wenn der Außentarif in der Mitte der Übergangszeit eingeführt würde, könnten Verkehrsverlagerungen je nach Unterschied der nationalen Zölle vorher und nachher eintreten.

Der Aufbau des Außentarifes muß also in etwa ähnlich stufenweise erfolgen wie der Abbau der Binnenzölle. Streng genommen müßte jeder Binnenzollabbau eine entsprechende Annäherung an den Außentarif nach sich ziehen. Die Gefahr von Verkehrsverlagerungen besteht aber erst dann, wenn die Zolldifferenzen so groß sind, daß sie nicht durch zusätzliche Transportkosten, Verladegebühren, Hafengebühren, Bankspesen, Zwischenhändlergewinne usw. wieder wettgemacht werden. Die Annäherung an den Außentarif kann deshalb in einfacherer Form vollzogen werden.

Nach Art. 23 des EWG-Vertrages müssen die Abstände zwischen den Nationalzöllen und den Sätzen des gemeinsamen Tarifes vier Jahre nach Inkrafttreten des Vertrages, also am 31.12.1961, um 30 % verringert werden. Beträgt der Abstand der am 1.1.57 angewandten Zollsätze zum Außentarif nur 15 % (gerechnet vom Gemeinsamen Zolltarif) oder weniger, so ist sofort der gemeinsame Zollsatz als Außenzollsatz anzuwenden. Eine weitere Verringerung des Abstandes um 30 % ist am Ende der zweiten Stufe vorzunehmen. Die verbleibenden 40 % Abstand sind spätestens am Ende der Übergangszeit abzubauen.

Mit diesem Verfahren hofft man, größere unerwünschte Verkehrsverlagerungen zu vermeiden. Nach Art. 24 steht es einem Mitgliedstaat frei, die Angleichung schneller als vorgesehen vorzunehmen. Dabei muß - nach dem Geist des Vertrages - auf die wirtschaftlichen Interessen der übrigen Mitgliedstaaten Rücksicht genommen werden. Eine zeitwei-

1) Genau genommen zahlt er insgesamt 20,75 % Zoll. Die 15 % Zoll des Landes B werden von einem Zollwert gerechnet, in dem die 5 % Zoll des Landes A enthalten sind, also zusätzlich 15 % von 5 %. Zusätzliche Transportkosten usw. würden den Gesamtzoll natürlich noch weiter erhöhen.

lige ganze oder teilweise Aussetzung von Außenzöllen ist nicht vorgesehen. Paßt ein Staat seine Zölle schneller an den gemeinsamen Tarif an, als der vertraglichen Mindestverpflichtung entspricht, so ist er nicht zur Rücknahme der Anpassung berechtigt.[1)]

Ist ein Staat gem. Art. 17, 4 ermächtigt worden, den Abbau der Finanzzölle gegenüber den Mitgliedstaaten auszusetzen, so ist er auch nicht verpflichtet, den Finanzzoll stufenweise dem Außentarif anzugleichen. Erst mit der Ersetzung des Finanzzolles durch eine inländische Abgabe erfolgt die Angleichung in der oben besprochenen Weise.

d) Handhabung des Außentarifes

Von der Verpflichtung zur Anpassung an den Außentarif kann ein Mitgliedstaat von der Kommission zeitweilig suspendiert werden, wenn die Angleichung besondere wirtschaftliche Schwierigkeiten bedingt. Allerdings darf das nur für eine begrenzte Frist und nur für Positionen erfolgen, die insgesamt höchstens 5 % des Gesamteinfuhrwertes aus dritten Ländern "... während des letzten Jahres betragen, für das statistische Angaben vorliegen."[2)] Die termingerechte Einführung des Gemeinsamen Marktes darf dadurch nicht in Frage gestellt werden.
Die Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten bleiben selbständig; aber die EWG-Staaten nehmen im Laufe der ersten Stufe eine Angleichung ihrer Rechts- und Verwaltungsvorschriften auf dem Gebiet des Zollwesens vor (Art. 27).

Während der Übergangszeit und in der Endphase entscheidet der Rat einstimmig über autonome Änderung und Aussetzung von Zollsätzen des Gemeinsamen Tarifes. In der Endphase, also nach Ablauf der Übergangszeit, kann der Rat auf längstens sechs Monate auf Vorschlag der Kommission einen Zollsatz autonom mit qualifizierter Mehrheit ändern. Allerdings darf die Änderung eines Zollsatzes nicht mehr als 20 % nach oben oder unten betragen.

Für Zollverhandlungen, für die schon während der Übergangszeit die Mitgliedstaaten wegen der Angleichungsverpflichtungen ihrer Tarife an den Außentarif nicht mehr zuständig sind, unterbreitet die Kommission dem

1) Wohlfahrt a.O. S. 63
2) Art. 26, Abs. 2, EWG-Vertrag

Rat Vorschläge (Art. 111). Der Rat ermächtigt die Kommission, solche Verhandlungen zu führen. Beschlüsse des Rates über Zollabkommen werden während der ersten beiden Stufen der Übergangsphase einstimmig, danach und in der Endphase mit qualifizierter Mehrheit gefaßt.

4) Die Zollkontingente

Die Regelung der Warenkontingente ist kein spezielles Problem der Zollunion und deshalb hier nicht behandelt. Grundsätzlich müssen nach Art. 30 bis 37 die mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen zwischen den Mitgliedstaaten während der Übergangszeit beseitigt werden. Das geschieht gleichfalls stufenweise in Form einer jährlichen 10 %igen Erhöhung des Kontingentes, wobei bilaterale Kontingente in "Globalkontingente" (für alle EWG-Staaten gültig) umgewandelt werden müssen. In der Bundesrepublik spielen Kontingente nur noch in der Landwirtschaft eine gewisse Rolle. Die Bundesrepublik hatte am 1.1.58 liberalisiert:[1)]

94,0 % der gesamten privaten Einfuhr, davon
85,4 % bei Nahrungs- und Futtermitteln,
99,3 % bei industriellen Rohstoffen und
98,2 % bei Fertigerzeugnissen.

a) Gewährung von Zollkontingenten

Auf Wunsch der Niederlande wurde in Art. 25 statuiert, daß der Rat mit qualifizierter Mehrheit sowohl während der Übergangszeit wie auch in der Endphase das Recht hat, Zollkontingente zu gewähren, wenn die Erzeugung bestimmter Waren der Listen B, C und D innerhalb der EWG nicht ausreicht, um ohne Preissteigerungen die Nachfrage zu befriedigen. Die Niederlande fürchteten, in Versorgungsschwierigkeiten zu geraten, da sie bisher diese Waren zollfrei aus Drittländern einführten.

Für Waren der Listen E und G gewährt die Kommission auf Antrag Zollkontingente, wenn sich ein Wechsel der Bezugsquellen oder eine nicht ausreichende Versorgung nachteilig auf die Verarbeitungsindustrie des betreffenden Mitgliedstaates auswirken.

Zollkontingente dürfen keine wirtschaftlichen Verlagerungen zum Nachteil eines Mitgliedstaates nach sich ziehen. Sie werden in regelmäßigen

1) von der Groeben a.O. S. 86

Abständen von der Kommission überprüft; sicherlich mit der Tendenz, sie bald wieder abzuschaffen, weil sie eine Durchbrechung des Prinzips des Gemeinsamen Außentarifes darstellen und administrativ nicht leicht zu handhaben sind, wenn diskriminatorische Wirkungen vermieden werden sollen.

b) Bananen-Kontingent

Mehrere Länder haben bereits bei Vertragsabschluß von der Möglichkeit der Einräumung von Zollkontingenten Gebrauch gemacht. Für die Bundesrepublik wurde ein "Bananen-Protokoll" unterzeichnet:[1)]

> Während der ersten Stufe des Vertrages kann die Bundesregierung Bananen unbegrenzt zollfrei einführen. In der zweiten Stufe hat sie ein zollfreies Kontingent von 90 % der Gesamteinfuhr von 1960 abzüglich des Warenwertes, der aus den assoziierten überseeischen Gebieten importiert wurde. In der dritten Stufe beträgt das Kontingent 80 %. Die Berechnungsgrundlage, auf die die oben stehenden Sätze angewendet werden, beträgt 290.000 Tonnen. Erhöht sich die Gesamteinfuhr, so erhöht sich das Kontingent um 50 % der Spanne zwischen der Vorjahreseinfuhr und der aus 1956. Verringert es sich, so gelten die genannten Sätze. - Nach Ablauf der Übergangszeit beträgt das Kontingent 75 %, kann aber um 50 % der genannten Spanne erhöht werden; verringert es sich, so ist 75 % die Höchstmenge.
>
> Die Mitgliedstaaten sind aber bereit, das zollfreie Kontingent (der Außenzollsatz beträgt nach Liste F 20 %) zu erhöhen, wenn die Mitgliedstaaten und die assoziierten Hoheitsgebiete[2)] nicht in der Lage sind, die von der Bundesrepublik verlangten Mengen zu liefern.

---

1) Protokoll über Zollkontingent für die Einfuhr von Bananen, v. 25.3.57 bei Wohlfahrt a.O., S. 718

2) Es handelt sich gem. Anhang zu Art. 131 um folgende Länder und Gebiete: Französisch-Westafrika mit Senegal, Sudan, Guinea, Elfenbeinküste, Dahomey, Mauretanien, Niger und Obervolta; Französisch-Äquatorialafrika mit Mittelkongo, Urbangi-Chari, Tschad und Gabon, Saint-Pierre und Miquelon, das Komoren-Archipel, Madagaskar, Französisch-Somaliland, Neukaledonien; die franz. ozeanischen Besitzungen, die autonome Republik Togo; die unter franz. Treuhandverwaltung stehenden Gebiete von Kamerun; Belgisch-Kongo und Ruandi-Urundi; Somaliland unter ital. Treuhandverwaltung; Niederländisch-Neu-Guinea

c) Landwirtschaftliche Kontingente

Schließlich können Zollkontingente noch eingeräumt werden für die unter Art. 38 fallenden landwirtschaftlichen Erzeugnisse. Art. 38 ist lex specialis und bestimmt als Grundsatz, daß der Gemeinsame Markt auch für die Landwirtschaft gilt, soweit nicht in Art. 39 bis 46 etwas anderes bestimmt wird. Nach dem Brüsseler Zolltarifschema fallen folgende Kapitel oder Waren daraus unter die Spezialbestimmungen der Landwirtschaft:

1 Lebende Tiere; 2 Fleisch; 3 Fische u.ä.; 4 Milch; aus 5 Waren tierischen Ursprungs; 6 Lebende Pflanzen; 7 Gemüse; 8 Früchte; 9 Kaffee, Tee, Gewürze; 10 Getreide; 22 Müllereierzeugnisse; 12 Ölsaaten u.ä.; aus 13 Pektin; aus 15 Schmalz und Fette; 16 Fleisch- Fischzubereitungen; aus 17 Zucker; aus 22 Most und Wein; 23 Abfälle der Lebensmittelindustrie; aus 24 Tabak; aus 45 Naturkork; aus 54 Flachs; aus 57 Hanf.

IV DAS ZUSTIMMUNGSGESETZ ZUR EWG UND EAG

Die Römer Verträge regeln die politischen Beziehungen der Bundesrepublik und bedurften deshalb gem. Art. 59 Abs. 2 GG der Zustimmung aller gesetzgebenden Körperschaften. Der Bundestag stimmte am 27. Juli 1957 zu, und das Gesetz trat am 20. August 1957 in Kraft.[1)]

Art. 3 des Gesetzes verpflichtet die Bundesregierung zur laufenden Unterrichtung des Bundestages und des Bundesrates über die Entwicklung im Rat der EWG und EAG. In Art. 4 wird die Bundesregierung ermächtigt, alle Vorkehrungen für eine reibungslose Erfüllung des Vertrages auf dem Gebiet des Zollwesens zu treffen, insbesondere die Zölle im Rahmen der vertraglichen Verpflichtung herabzusetzen bezw. anzupassen. Die Rechtsverordnungen bedürfen der Zustimmung des Bundestages. Der Gesetzgebungsweg ist aber erleichtert worden, indem als dringlich bezeichnete Rechtsverordnungen nicht der ausdrücklichen Zustimmung des Bundestages bedürfen. Es genügt, daß innerhalb von drei Wochen kein abweisender Beschluß des Parlamentes zustande kommt.

1) BGBL II, Nr. 23 v. 19.8.57, S. 753

Einer Bundesratszustimmung bedarf es nicht, dem Rat ist lediglich binnen vierzehn Tagen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

Das Gesetz ist - wie üblich - auch vom Land Berlin angenommen worden und gilt seit dem 5. Juli 1959 auch für das Saarland.

TEIL E: DIE ZOLLTARIFMASSNAHMEN WÄHREND DER ERSTEN ÜBERGANGSSTUFE DER EWG

1 DER ZOLLTARIF 1959

Der Zolltarif 1958 wurde nach nur einjähriger Geltungsdauer außer Kraft gesetzt. Am 1. Januar 1959 war gem. Art. 14 EWG-Vertrag die erste Zollherabsetzung vorzunehmen. Der Art. 3 des Vertragsgesetzes hat die Bundesregierung grundsätzlich ermächtigt, die in Erfüllung der Verträge notwendigen Zolltarifmaßnahmen zu ergreifen, dennoch konnte die Regierung von dieser Ermächtigung am 1. Januar 1959 keinen Gebrauch machen, weil das Zolltarifgesetz vom 27.7.1957 ausdrücklich auf den nunmehr ungültigen Tarif von 1958 Bezug nimmt. Da ein Gesetz nur durch ein Gesetz und nicht durch Rechtverordnung geändert werden kann, war ein neues Zolltarifgesetz mit einem neuen Zolltarif erforderlich. Die Gründe für den neuen Tarif waren also letztlich formaljuristischer Natur.[1)]

Gleichzeitig war sicherzustellen, daß das neue Zolltarifgesetz eine Fassung erhielt, die es ermöglichte, zukünftige Änderungen mittels Rechtsverordnung anstelle eines Gesetzes vorzunehmen, um den Gesetzgeber zu entlasten.

1) Das Zolltarifgesetz vom 23.12.1958[2)]

Der § 2 des Gesetzes konstatiert ausdrücklich, daß die gegenüber den tarifmäßigen Zollsätzen des 58er Tarifes ermäßigten Zollsätze von 1959, soweit sie nicht aus der Erfüllung der Vertragsverpflichtungen herrühren, als teilweise ausgesetzte Zollsätze im Sinne des Art. 15 Abs. 1 des EWG-Vertrages gelten. Damit ist die Möglichkeit der Wiederanhebung bis zu der in Art. 14 des EWG-Vertrages gesetzten Grenze gegeben. Mit Zustimmung des Bundestages können diese Aussetzungen wieder rückgängig gemacht werden.

1) So auch Ludwig Pfeiffer "Der deutsche Zolltarif 1959" in "Die Zollpraxis", 9. Jahrgang, Nr. 12, S. 265, 1958
2) BGBL II Nr. 29, v. 24.12.58, S. 751

Die Bundesregierung wird in § 3 ermächtigt, bei zukünftigen Zolltarifänderungen auf Grund des Art. 3 des Gesetzes zu den Römer Verträgen die Jahresbezeichnung des Zolltarifes zu ändern und Zollherabsetzungen auf volle Zahlen nach unten und Zollanhebungen auf volle Zahlen nach oben zu runden. Durch diese Gesetzesbestimmung können die zukünftigen Tarifänderungen mit Hilfe einer zustimmungsbedürftigen Rechtsverordnung gem. Art. 3 des Zustimmungsgesetzes vorgenommen werden.

> Die Rundungsbestimmung ergab sich aus dem EWG-Vertrag selbst.[1] Erfolgt eine Zollsenkung in Höhe der vertraglichen Mindestsenkung, so würde eine Aufrundung einen Vertragsverstoß bedeuten. Umgekehrt sind die vorgeschriebenen Zollanhebungen - für die Bundesrepublik häufig bei der Anpassung an den Außentarif - Mindesterhöhungen. Eine Abrundung wäre dann keine volle Erfüllung der Vertragsverpflichtung.

2) Die Zollsatzlage im Zolltarif 1959

a) Zollabbau

Der Deutsche Zolltarif 1959 ändert die Zollsätze des Tarifes von 1958 nur in dem Maße, das durch den EWG-Vertrag vorgeschrieben ist. Im übrigen behält er die im Tarif 58 angewandten Zollsätze bei. Grundsätzlich waren nach den EWG-Bestimmungen am 1.1.1959 alle Binnenzollsätze linear um 10 % zu senken. Da die Außenzölle sich noch nicht änderten, entstanden im Tarif zwei Spalten. In der ersten Spalte stehen die Zollsätze, die auf Waren aus dem freien Verkehr der EWG, EAG und EGKS (kurz: der Gemeinschaften) angewendet werden, in der zweiten Spalte die bisherigen Zollsätze als reine Außenzölle. In der Regel müßte sich zwischen Binnenzollsatz und Außenzollsatz ein Unterschied von 10 % zeigen; das ist aber bei den meisten Zöllen nicht der Fall. Die im Rahmen der konjunkturpolitischen Zollsenkung um 25 % gesenkten Zölle lagen ja bereits unter der vorgeschriebenen Senkung der Ausgangszollsätze, eine weitere Herabsetzung erübrigte sich also. In diesen Fällen ist der Außenzollsatz noch genau so hoch wie der Binnenzoll-

1) Begründung zum Entwurf des Zolltarifgesetzes 1959, Herausgegeben vom Bundesminister der Finanzen, Bonn, im Juli 1958, S. 315

satz.. Die stärkere Senkung als 10 % darf nicht als eine "schnellere Zollherabsetzung" im Sinne des Art. 15 Abs. 2 angesehen werden, sondern nur als eine "Zollaussetzung" nach Absatz 1 des Art. 15 EWG-Vertrag.

Außerdem wurden die Zölle der Industrieerzeugnisse und nicht-liberalisierten landwirtschaftlichen Erzeugnisse auch gegenüber den übrigen GATT-Staaten um 10 % gesenkt, sofern sich daraus keine Zollsätze ergaben, die unter dem zukünftigen Außentarif lagen. Für die Bundesrepublik brauchten auf Grund dieser antizipierten Außentarifanpassung nur die Satze von 72 Tarifnummern gewerblicher Erzeugnisse gesenkt werden, die bei der letzten konjunkturpolitischen Zollsenkung ausgenommen worden sind, sowie die einiger landwirtschaftlicher Produkte. Ein Beschluß des Ministerrates[1] sah für die nächste Binnenzollsenkung am 1. Juli 1960 das gleiche Verfahren der vorzeitigen Anpassung an den Außentarif vor, soweit es sich um Senkungsanpassungen handelte. Mit dieser Maßnahme wurde die Zollpräferenz der EWG-Staaten gegenüber den nichtteilnehmenden GATT-Ländern stark eingeschränkt, so daß die EWG-Länder zunachst nicht in den Genuß zollpolitischer Vorteile kamen.

Für die im Zolltarif 1958 vorgenommenen 8 Zollerhöhungen waren die Zollsatze zunächst auf die Ausgangszölle vom 1.1.1957 zurückzuführen und dann um 10 % zu senken.

b) Finanzzölle

Für einige Finanzzölle mußten Sonderregelungen getroffen werden: Mineralöle und Mineralölerzeugnisse behielten gem. Mineralölprotokoll ihre alten Zollsätze bei.

Kaffee, Tee und Kakaobohnen erhielten den Zollsatz des Gemeinsamen Außentarifes, ganz gleich, ob sie aus EWG-Landern oder Drittländern importiert werden. Damit wurden ihre Zollsatze weit stärker gesenkt, als der vertraglichen Mindestverpflichtung einer 10 %igen Herabsetzung entsprach. Diese Senkung mußte auf den gemeinsamen Tarif vorgenommen werden, um Verkehrsverlagerungen zum Nachteil der deut-

1) Dritter Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft, Mai 1960, S. 86

schen Nordseehäfen zu vermeiden. Es hätte sonst die Gefahr bestanden, daß diese Produkte über die Benelux-Staaten, die darauf noch keine Zölle erhoben, eingeführt wurden. Der gleiche Binnen- und Außenzoll egalisiert die Zollbelastung, ganz gleich, welchen Einfuhrweg die Importeure wählen.

Für Kaffee hat die Bundesrepublik allerdings die Steuer um den Betrag der Zollsenkung erhöht. Diese Erhöhung war politisch heftig umstritten, aber für ihre Einführung sprachen folgende Gründe:

1. Kaffee wird aus Nicht-EWG-Ländern eingeführt, eine Senkung des Binnenzolls hätte keinen vermehrten Import direkt aus den Mitgliederländern zur Folge gehabt. Eine Preissenkung wäre deshalb nicht zu erwarten gewesen.
2. Der EWG-Vertrag gestattet die Erhebung einer Verbrauchssteuer als Zollsenkungsausgleich, soweit damit keine Diskriminierung verbunden ist.
3. Die Erhöhung der Kaffeesteuer war aus haushaltsmäßigen Gründen geboten; der Verzicht darauf hätte im günstigsten Fall das Kilo Kaffee für den Endverbraucher nur um 0,80 DM verbilligt.
4. Diese geringe Preissenkung würde den Kaffeeverbrauch nicht mehr wesentlich steigern, zumal ohnedies damit gerechnet werden mußte, daß die Endverbraucher mit Rücksicht auf ihre Gesundheit den Kaffeekonsum nicht sehr erhöhen.[1)]

Man kann natürlich der Meinung sein, daß aus politischen und sozialen Gründen die Erhöhung der Kaffeesteuer besser unterblieben wäre; aber diese Gründe können nicht ad hoc bei einer Zolltarifmaßnahme in Erfüllung des EWG-Vertrages angeführt werden. Sie stellen - unabhängig vom Vertrag - originäre Motivationen der Kaffeesteuerpolitik dar.

Alle anderen Zölle wurden bestimmungsgemäß um 10 % gesenkt.

Eine wortgetreue Erfüllung der 10 %igen Kürzung hätte im Grunde eine Rücktarifierung auf den Tarif von 1951 erfordert, denn dieser galt für die Ausgangszollsätze von 1957. Aus technischen Gründen hat man selbstverständlich darauf verzichtet; auf die effektive Minderung der Zollbelastung hätte dieses Verfahren praktisch keinen Einfluß gehabt.

---

1) Walter Schädel "Finanzzölle und EWG" in der Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern, Nr. 3, v. März 1959, S. 65

c) EAG- und EGKS-Waren

Nach Art. 93 des Vertrages über die Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft[1] sind im Binnenverkehr alle Ein- und Ausfuhrzölle und Abgaben gleicher Wirkung ein Jahr nach Inkrafttreten des Vertrages zu beseitigen. - Für die im Anhang zum EAG-Vertrag aufgeführten Warenlisten gilt folgende Regelung:

1. Waren der Liste A 1[2] sind im Binnenverkehr zollfrei, im Verkehr mit Drittländern ist der jeweils niedrigste von den am 1.1.1957 in den Mitgliedsländern angewandten Zollsätzen zu erheben (Art. 94 EAG-Vertrag).

2. Waren der Liste A 2 sind im inneren Marktverkehr ebenfalls zollfrei, im Außenverkehr gelten die bisherigen Zollsätze, weil die nach dem Euratom-Vertrag für diese Liste auszuhandelnden Zollsätze noch nicht vorliegen.

3. Für Waren der Liste B sind im Innen- und Außenverkehr die bisherigen Zollsätze anzuwenden, weil der nach Art. 94 EAG-Vertrag zu benutzende Gemeinsame Außentarif noch nicht gilt.

Für die EGKS-Waren sind die zolltariflichen Bestimmungen des alten Tarifes in den neuen übernommen worden.

d) Sonstige Änderungen

Der 59er Tarif kennt gegenüber dem von 1958 keine Unterscheidungen mehr in zeitweilige und tarifmäßige Zollsätze, alle zeitweiligen Zollsätze sind nunmehr tarifmäßige. Zur besseren Übersichtlichkeit wurden die Expositionen als Absätze gegliedert. Absätze und Unterabsätze mit gleichen Zollsätzen sind nach Möglichkeit in einem Absatz zusammengefaßt worden. An einigen Stellen hat man aus systematischen Gründen - ohne Änderung der Zollsätze - Umtarifierungen vorgenommen. In zwei unwesentlichen Fällen wurden die Zollsätze autonom ermäßigt.

Waren, die unter den Geltungsbereich der Europäischen Atomgemeinschaft

---

1) BGBL II Nr. 23, v. 19.8.57, S. 1014

2) Die Liste A 1 enthält vorwiegend Uranstoffe, die Liste A 2 vor allem Geräte zur Kernreaktorenherstellung, während die Liste B im wesentlichen chemische Verbindungen umfaßt. - Die Listen sind im Grunde nur für Atomphysiker und Atomchemiker verständlich.

fallen, werden durch ein EAG kenntlich gemacht; Waren der Montanunion werden wie bisher durch ein EG bezeichnet. Alle übrigen gehören zum EWG-Bereich und sind nicht besonders gekennzeichnet.

In der Liste der Länder, denen die Meistbegünstigung gewährt wird, hat sich gegenüber dem letzten Stand vom Tarif 1958 nichts geändert.

In dem Gebrauchszolltarif findet sich erstmals hinter den beiden Tarifspalten eine Spalte, in der für jede Ware die Ausgleichsteuer in vom Hundert des Warenwertes angegeben ist.

3) Die Zolltarifänderungen von 1959/60

In mehreren Verordnungen wurden sowohl Binnenzölle als auch Außenzölle autonom gesenkt, darunter befanden sich auch Zölle verschiedener landwirtschaftlicher Produkte, für die noch ein großer Kürzungsspielraum gegeben war. In keinem Fall wurden die Außenzölle - soweit die Senkung nicht befristet wurde - unter das Niveau des zukünftigen Tarifes gesenkt.

Nach dem Ministerratsbeschluß vom 3.12.58 wurden auch die Außenzölle um 10 % gesenkt, wie bereits erwähnt, sofern dadurch das zukünftige Außentarifniveau nicht unterschritten wurde.[1)]

Ferner wurde die Kartoffeleinfuhr aus allen Ländern in der Zeit vom 12.10.59 bis 31.3.60 von jeder Zollbelastung freigestellt;[2)] auch die Buttereinfuhr wurde für knapp 5 Monate ohne Zoll belassen.[3)] Schließlich wurden für eine Reihe von Obstpositionen des Kapitel 8 die Außenzölle auf den ermäßigten Binnenzollsatz gesenkt.[4)] Die Herabsetzungen resultierten aus einem befristeten Zolltarifvertrag mit der Schweiz. - Um die im Frühjahr relative Knappheit an frischem Gemüse etwas zu dämpfen, wurde Gefriergemüse in der Zeit vom 1.2.60 bis 31.3.60 aus allen

1) 2. Verordnung zur Änderung des Deutschen Zolltarifs 1959 (Zollsenkung für Waren aus Nicht-EWG-Ländern) BGBL II, Nr. 10 v. 20.3.59, S. 205
2) 7. Verordnung zur Änderung des Deutschen Zolltarifs 1959 v. 20.11.59 BGBL II 59, Nr. 46, S. 1261
3) 9. Verordnung zur Änderung des Deutschen Zolltarifs 1959 v. 25.11.59 BGBL II 59, Nr. 47, S. 1265
4) 11. Verordnung zur Änderung des Deutschen Zolltarifs 1959 v. 16.12.59, BGBL II 59, Nr. 53, S. 1494

Ländern zollfrei hereingelassen.[1)]

Alle übrigen Zollreduktionen - im ganzen 14 Verordnungen, die stets nur einzelne ausgesuchte Positionen betrafen - bezogen sich auf den gewerblichen Sektor, insbesondere den für Chemikalien.

Bemerkenswert ist die Behandlung der Kohlenfrage im Zolltarif. Die um die Jahreswende 1958/59 wachsenden Kohlenhalden versuchte man durch Einschränkung der Kohleneinfuhr abzubauen. Zu diesem Zweck wurde auf Steinkohle (Tarifnummer 27 01) u.a. ein Zollsatz von 2,- DM je 100 kg gelegt.[2)]

Von dieser Zollbelastung waren nur EGKS-Waren befreit, deren Erzeugung in einem Mitgliedsland durch Ursprungszeugnis nachgewiesen wurde. Ohne dieses Zeugnis unterlagen sie dem gleichen Zollsatz von 2,- DM wie die Importkohle aus Nicht-EG-Ländern. Im Dezember 1959 wurde für die gleiche Tarifnummer ein zollfreies Kontingent von 77 % der durchschnittlichen Einfuhrmenge aus den Jahren 1955, 1956, 1957 und 1958 festgesetzt.[3)] Das Zollkontingent wurde in Form von Länderkontingenten auf die einzelnen Importländer anteilmäßig aufgeteilt.

Insgesamt zeigt auch die vorsichtig dosierte Zollpolitik während der Geltungsdauer des 59er Tarifes, daß die Zeit für größere autonome tarifpolitische Entscheidungen vorbei ist bezw. daß solche Entscheidungen nur noch im Rahmen der Zollunion möglich sind.

II DER GEMEINSAME AUSSENTARIF

1) Die Arbeiten für den gemeinsamen Zolltarif

Seit dem 15. Januar 1958 arbeitete bei der EWG-Kommission eine Gruppe von Sachverständigen an der Erstellung des Gemeinsamen Außentarifes. Das von der Kommission festgelegte Arbeitsprogramm sah vor,

1) 13. Verordnung zur Änderung des Deutschen Zolltarifs 1959 v. 8.2.60. BGBL II 60, Nr. 10, S. 465
2) 4. Verordnung zur Änderung des Deutschen Zolltarifs 1959 v. 11.2.59, BGBL II 59, Nr. 4, S. 117
3) Gesetz über das Zollkontingent für feste Brennstoffe, v. 3.12.59, BGBL II, Nr. 50, S. 1380

daß der Zolltarif erst zu Beginn des Jahres 1961 fertiggestellt werden mußte. Bereits Ende 1958 zeigte sich jedoch, daß die Arbeiten an dem Außentarif wesentlich beschleunigt werden mußten, weil der Tarif ein entscheidendes handelspolitisches Instrument der EWG darstellt. Insbesondere die auf Vorschlag des USA-Unterstaatssekretärs Dillon für 1960 geplanten GATT-Zollverhandlungen machten eine beschleunigte Aufstellung des Tarifes erforderlich.

Das scheinbar so leichte Prinzip der Anwendung des arithmetischen Mittels erwies sich bei der Durchführung als gar nicht so einfach. Die Gruppen und Untergruppen der Nationaltarife stimmten nicht überein. Eine bloße Aneinanderreihung hätte über 20.000 verschiedene Positionen ergeben.[1] Auch nach der Verzahnung hatte der Tarif noch 10.037 Zollinien; es war den Teilnehmern aber klar, daß ein solches Monstrum weder von den Zolldienststellen noch von der Wirtschaft zu handhaben gewesen wäre.

Auf der Grundlage der Verzahnungsarbeiten wurde von der Hauptgruppe in den nächsten Monaten kapitelweise der Vorentwurf des Außentarifes erstellt, der den Mitgliedstaaten für "kritische Bemerkungen"[2] in technischer Hinsicht zugestellt wurde. Ende Juli 1959 war der Vorentwurf für den gesamten Zolltarif fertig, mit Ausnahme der Zollsätze der Liste G. Eine gemischte Gruppe, bestehend aus der Zollgruppe der Kommission und den zuständigen Vertretern der nationalen Wirtschaftsressorts, prüfte den Vorentwurf und die Bemerkungen der Mitgliedstaaten dazu, so daß im Januar 1960 die Kommission den Entwurf des gemeinsamen Zolltarifes vorlegen konnte. Eine Reihe von Problemen, wie sie in den Stellungnahmen der Mitgliedstaaten zum Ausdruck gekommen waren, hatte gelöst werden können. Durch Raffung der Zollinien auf den Satz mit dem größten Einfuhrwert von 1956 ist die Zahl der Unterpositionen wesentlich verkleinert worden. - Die landwirtschaftlichen Produktionsphasen der Mitgliedstaaten stimmen zeitlich naturgemäß nicht überein. Die gemeinsamen Saisonzölle wurden so gewählt, daß sie die Produktionszeiten aller Mitgliedsländer berücksichtigen. - Wenn in nationalen Tarifen Mischzölle vorhanden waren, so wurde der gemeinsame Zollsatz auf der Basis der mittleren Belastung von Wert- und spezifischem Zoll errechnet. -

1) Erster Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft, herausgegeben von der EWG-Kommission v. 17.9.58, S. 59
2) Kurzbericht über die Arbeiten am gemeinsamen Zolltarif, Bundesministerium der Finanzen, Abtg. III B/5, v. 3.2.59, S. 3

Lagen für einzelne Nationalzölle Zollkontingente vor, so wurde als Ausgangszollsatz die Durchschnittsbelastung der Einfuhr gewählt ohne Rücksicht darauf, ob diese im Rahmen des Kontingents erfolgt war oder nicht.

a) Waren der Liste G

Die Verhandlungen über die Zollsätze der Liste "G" gestalten sich von Anfang an besonders schwierig. Bis zum 1. Oktober 1959 machten alle Mitgliedstaaten - mit Ausnahme Frankreichs - von ihrem Recht Gebrauch, Ergänzungslisten zur Liste G einzureichen.

Die "Liste G 2" der Bundesrepublik enthielt:[1)]

11 Anträge auf Zollerhöhungen gegenüber den arithmetisch ermittelten Zollsätzen, alle betrafen Agrarwaren, 20 Anträge auf Zollsenkungen,
9 Anträge auf Harmonisierung mit den Zollsätzen artgleicher oder austauschbarer Erzeugnisse,
10 Anträge zur Aufnahme in die GATT-Angebotsliste der EWG zwecks Zollsatzsenkung im Verhandlungswege.

Weil es - aus rein technischen Gründen - nicht möglich war, bis zum Ende des Jahres 1959 auch für die "Liste G 2" zu Verhandlungsergebnissen zu kommen, hatte die Kommission den Mitgliedstaaten vorgeschlagen, auf diese Zusatzlisten ganz zu verzichten. Der Ministerrat schloß sich diesem Vorschlag an und empfahl, die Wünsche durch Harmonisierung, Aufnahme in die GATT-Angebotsliste und durch Einrichtung von Zollsicherungsverkehren zu erfüllen. - Tatsächlich haben dann alle Mitgliedstaaten auf die "Liste G 2" verzichtet. Aus über 70 Tarifnummern mit rd. 230 Zollinien konnten dann bis Ende März 1960 fast alle Zollsätze ausgehandelt werden, die in den meisten Fällen unter dem arithmetischen Mittel lagen;[2)] in 31 Fällen wurde sogar Zollfreiheit gewährt, und außerdem konnten noch Zollkontingente eingeräumt werden.

1) Fünfter Kurzbericht über die Arbeiten am Gemeinsamen Zolltarif der EWG in der Zeit v. 14. August bis 10. Dezember 1959, herausgegeben von Bundesminister für Finanzen, Abtlg. III B/5, S. 7 f.
2) Ludwig Pfeiffer "Der Gemeinsame Zolltarif der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft nach dem Beschluß des Rates der EWG vom 20.7.60 in "Die Zollpraxis" Nr. 10, Oktober 1960, S. 221

b) Zollsicherungsverkehr

Ein besonderes Problem stellten die Zollsicherungsverkehre (Siehe S. 58) dar, weil nicht alle Länder diese Zollbehandlungen kannten. Die Zollsätze im Zollsicherungsverkehr liegen regelmäßig niedriger, ihre Mischung mit solchen aus dem freien Warenverkehr ist zwar rechnerisch möglich, aber ökonomisch unlogisch, weil es sich nicht um miteinander vergleichbare Warenbewegungen handelt.

Die Anwendung des arithmetischen Mittels auf solche Zollsätze hätte also für alle beteiligten Länder ein wirtschaftlich unbefriedigendes Ergebnis gebracht; so wurden für Zollsicherungsverkehre einfach besondere Zollinien ausgeworfen, deren Zollsätze aus dem einfachen Mittel nur der Länder ermittelt wurden, die bei dieser Ware einen Zollsicherungsverkehr kennen.

Beispiel: Ware X hat folgende Zollsätze der vier Zollgebiete und bei zwei Ländern Sonderzollsätze im Zollsicherungsverkehr

Land	Zollsatz	Zollsicherungsverkehr
A	15 %	5 %
B	20 %	
C	25 %	7 %
D	10 %	

Das arithmetische Mittel der vier Zollsätze ergibt 17,5 %, also einen gemeinsamen Zollsatz von 18 %. Würde man für den Zollsicherungsverkehr auch die Normalzollsätze der anderen beiden Länder hinzuziehen, so erhielte man einen Durchschnitt von 10,5 %. Dieser Satz wäre für die Länder A und C als Sonderzollsatz zu hoch, für die Länder B und D zu niedrig. Lediglich das Mittel aus A und C ergibt für den Zollsicherungsverkehr den tragbaren Satz von 6 %.

In vielen Fällen haben die betroffenen Länder auf eine besondere Zollinie für den Zollsicherungsverkehr verzichtet, in anderen wieder wurde der Sonderzollsatz auf dem Verhandlungswege festgelegt, soweit es sich um Waren der Liste G handelte.

c) Finanzzölle

Gemäß Art. 22 des EWG-Vertrages werden Finanzzölle bei der Ermittlung des Außentarifes nur insoweit berücksichtigt, als sie zugleich einen Schutzanteil haben. Nur in Höhe dieses Anteils werden sie in den Außentarif übernommen. Im Gemeinsamen Außentarif gibt es deshalb - im formalen Sinne - keine Finanzzölle mehr, sondern nur noch Schutzzölle.

Bei den von der Bundesrepublik gemeldeten Finanzzöllen (Siehe S.130) behielten nur die auf Alkoholika ihren Charakter als spezifische Zölle. Von diesen sind Trinkbranntweinerzeugnisse am stärksten belastet, wie z.B. Whisky (Tarifnummer 22 09 C II) mit 1,20 Rechnungseinheiten je Grad je hl.[1)]

Alle anderen deutschen Finanzzölle wurden in Wertzölle umgewandelt. Von diesen erhielten Kakaopulver mit einem Zuckergehalt von mehr als 60 % (Tarifnummer 18 06 A II) einen der höchsten Zollsätze von 80 %. Gewürze wurden durchschnittlich mit 20 % belastet, Kaffeemittel mit 30 %, Tee bekam einen Zollsatz von 23 %.

Insgesamt ist die Zollbelastung der bisher finanzzollbaren Waren für die Bundesrepublik im Gemeinsamen Außentarif niedriger geworden. Wie aber bereits erwähnt wurde, können Finanzzölle durch inländische Abgaben ersetzt werden, - bei Kaffee wurde von dieser Möglichkeit bereits Gebrauch gemacht, - so daß über die zukünftige effektive Belastung nichts gesagt werden kann.

d) Spezifische Zölle und Mischzölle

Für eine Reihe von bereits ermittelten Wertzöllen hat der Rat am 20. Juli 1960[2)] nachträglich Mischzölle und spezifische Zölle festgesetzt. Bei Obst und Gemüse haben die Mischzölle zugleich den Charakter von Saisonzöllen. Die Rechnungseinheit für den spezifischen Zollsatz wurde auf 0,888.670.88 g Feingold festgesetzt, was praktisch dem Wert von 1 US-Dollar entspricht. Die neuen Zollsätze betreffen vorwiegend

1) "Grad" bedeutet Alkoholgrad - gemessen bei einer Temperatur von 20 Grad Celsius, d.h. die Raumhundertteile Alkohol in einer Flüssigkeit.
2) Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft v. 20.12.60, Nr. 80 C, S. 1873

landwirtschaftliche Erzeugnisse, bei denen die Anwendung des arithmetischen Mittels zu wirtschaftlich unbefriedigenden Ergebnissen geführt hätte. Die Änderungen sind durchweg geringfügig, der Wertzollsatz ist zumeist beibehalten worden und lediglich durch einen spezifischen Mindestzollsatz ergänzt worden.

e) Harmonisierung

Ebenfalls am 20.7.1960 billigte der Rat einige Vorschläge für die Anpassung einzelner Zollsätze im Hinblick auf die innere Ausgeglichenheit des Tarifes. Die Vorschläge bezogen sich auf einige Zuckersorten, Essig, Phosphorsulfide und Halbwaren aus unedlen Metallen. Eine wesentliche Änderung des Tarifes ist dadurch nicht eingetreten.

f) Sonderfall Zeitungsdruckpapier

Zeitungsdruckpapier wurde in allen Ländern zu Vorzugsbedingungen eingeführt, aber die Papiersorten, für die diese ermäßigten Zollsätze galten, wurden in jedem Zollgebiet nach anderen technischen Merkmalen bestimmt. Eine Berechnung des Mittels nach Art. 19 hätte zu viele Zollinien ergeben. Kommission und Regierungssachverständigen gelang es, für alle Beteiligten eine annehmbare Lösung auszuarbeiten, die am 19.12.1960 vom Rat genehmigt wurde.[1] Zeitungsdruckpapier unter Zollsicherung wird mit 7 % belastet, während für andere Papiere der gemeinsame Zollsatz 18 % beträgt.

g) Genehmigung des Gemeinsamen Außentarifes

Der weitaus größte Teil des Gemeinsamen Zolltarifes konnte vom Rat bereits am 13. Februar 1960 genehmigt werden.[2] Ihm folgte die Billigung der Zollsätze der Liste G am 2. März 1960.[3] Einige wenige Zollsätze konnten auch am 20. Juli 1960 noch nicht festgelegt werden. Für einen der letzten Zollsätze - Tarifnummer 24 02, verarbeiteter Tabak -

---

1) 4. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft, herausgegeben von der EWG-Kommission, Mai 1961, S. 33

2) Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft v. 20.12.60, Nr. 80 A, S. 1573

3) Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft v. 20.12.60, Nr. 80 C, S. 1825

fällte der Rat erst am 6. Februar 1962 seine Entscheidung[1] und setzte mit einem Zollsatz von 180 % für Zigaretten zugleich den höchsten Wertzollsatz des Tarifes fest. Lediglich die Sätze für raffinierte Mineralöle standen auch jetzt noch nicht fest.

Gleichzeitig mit der Billigung der Zollsätze der Liste G wurden 17 Protokolle unterzeichnet, die eine zeitweilige Aussetzung von Zollsätzen, z.B. für Seide, vorsahen oder Zollkontingente festlegten, z.B. für die Bundesrepublik bei Blei und Zink, oder grundsätzlich das Recht und die Pflicht der Kommission statuierten, bei bestimmten Waren, z.B. Rohmagnesium, jedem Mitgliedstaat auf dessen Antrag Zollkontingente einzuräumen, für die die Zollsätze niedriger oder gleich Null sind. Diese Zollkontingente werden gewährt, wenn sich eine Änderung der Versorgungsquellen oder eine ungenügende Versorgung innerhalb der Gemeinschaft auf die betroffenen Industrien nachteilig auswirken könnte. Die eingeräumten Zollkontingente müssen von der Kommission in regelmäßigen Abständen überprüft werden. -
Alle Protokolle, ebenso wie die Ankündigung der Bundesrepublik in der Schlußakte,[2] für einige Positionen wie Fische, Wein und Kork Zollkontingente zu beantragen, sind in der Wirkung auf die Zollbelastung eine nach unten gerichtete Abweichung vom Prinzip der einfachen Durchschnittsberechnung der Ausgangszollsätze und stellen damit gleichzeitig ein Entgegenkommen gegenüber den GATT-Partnern dar, die nicht Mitglied der EWG sind, ohne daß für dieses Entgegenkommen eine Rechtsverbindlichkeit besteht.

Die Vertragswerke der EGKS und EAG sind leges speciales gegenüber dem Vertragswerk der EWG. Der EWG-Vertrag bringt die umfassende Regelung, seine Bestimmungen müssen aber zurücktreten, wo Spezialvorschriften der beiden anderen Verträge Platz greifen. Demgemäß sind die Zolltarifbestimmungen der EGKS und EAG als Sonderbestimmungen im Gemeinsamen Zolltarif der EWG kenntlich gemacht. Der Tarif trägt dieser Spezialregelung Rechnung, indem er in der Tarifspalte der EGKS- und EAG-Waren der Listen A 1 und A 2 keinen Zollsatz nennt, sondern den Vermerk "EGKS" bzw. "EURATOM" aufweist. Es gibt also keinen Tarif der Europäischen Gemeinschaften, sondern nur einen gemeinsamen Zolltarif, den der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.

---

1) Bulletin der EWG Nr. 3, März 1962, S. 64
2) Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften v. 20.12.60, Nr.80 C, S. 1867

Der Tarif (Siehe Anhang VII) umfaßt 21 Abschnitte mit 99 Kapiteln und insgesamt 2.893 Zollinien. Damit hat der Tarif eine erstaunlich niedrige Zahl von Zollpositionen, sogar wenn man ihn mit dem schon beschränkten deutschen Tarif von 1959 mit seinen 3.224 Zollinien vergleicht. Auffällig ist ebenfalls die sehr straffe und knappe Warenbezeichnung, die übersichtliche Gliederung und die Vermeidung von längeren Erläuterungen im Tarif, wie sie aus dem deutschen Zolltarif bekannt waren. Die allgemeinen Tarifierungs-Vorschriften decken sich inhaltlich mit den deutschen.

Der Gemeinsame Zolltarif ist überwiegend ein Wertzolltarif. Spezifische Zölle gibt es nur in rd. 50 Fällen und Mischzölle bei knapp 40 Positionen.

Beispiele: Tarifnummer 22 07 Apfelwein 30 R.E.[1] je hl
Tarifnummer 07 01 - B - II - a Weißkohl und Rotkohl 15 % mindestens für 100 kg Eigengewicht 0,50 R.E.

Vereinzelt finden sich auch Stück- und Maßzölle.

Beispiele: Tarifnummer 28 05 - D (Quecksilber in Standardflaschen) 8,40 R.E. je Flasche; als Mischzoll: Tarifnummer 91 07 (Kleinuhrwerke, gangfertig) 14 % mindestens für 1 Stück 0,40 R.E.; Tarifnummer 37 04 - A - II (Positivfilme) 2,35 R.E. für 100 m.

Bei 36 Warenpositionen steht der Vermerk EURATOM Liste A 1 oder A 2 und 106 Warenpositionen fallen unter den Geltungsbereich der EGKS.

3) Die Zollbelastung

Die Ermittlung der Zollbelastung durch den Gemeinsamen Außentarif zwingt entweder zu Vorausschätzungen über das zukünftige Zollaufkommen am Ende der Übergangszeit, oder es wird das fiktive Zollaufkommen eines bestimmten vergangenen Einfuhrjahres unter Zugrundelegung der Zollsätze des Außentarifes berechnet. Der Weg der Schätzung ist so unsicher, daß er praktisch nicht gangbar ist. Die andere Methode wiederum berücksichtigt nicht die Handelsvermehrung und Handelsverlage-

1) = Rechnungseinheiten

rung (vom äußeren in das innere Gebiet), und damit wird ein entscheidender Faktor in der Beurteilung der künftigen Zollbelastung vernachlässigt. Auch in der Zukunft liegende Senkungen autonomer oder vertraglicher Art lassen sich selbstverständlich nicht berücksichtigen. Bis zum Inkrafttreten des Gemeinsamen Außentarifes wird sich an seiner ursprünglichen Höhe viel geändert haben. Ebensowenig berücksichtigt die Ex-ante-Zollbelastungsberechnung aus Ex-post-Einfuhrwerten institutionelle Änderungen der EWG, die sich etwa aus dem Beitritt neuer Staaten, z.B. Großbritanniens, ergeben. Aus allen diesen Gründen werden die Berechnungen der Zollbelastung des Außentarifes auf der Basis der Einfuhrwerte von 1958 zu einer rein rechnerischen Analyse, die nur einen geringen ökonomischen Aussagewert für die zukünftige Einfuhrbelastung hat. Die vorliegenden Zollbelastungsberechnungen können höchstens aussagen: Bei Anwendung der Sätze des Gemeinsamen Tarifes auf die Einfuhrwerte des Bezugsjahres wäre die Zollbelastung X% gewesen.

a) Untersuchung des Bundesfinanzministeriums[1)]

Eine erste vorläufige Untersuchung zeigte, daß zumindest die gewerblichen Zölle sich für die Bundesrepublik erheblich erhöhen.

Die nachstehenden Zollsätze stellen das einfache (also nicht mit dem Einfuhrwert gewogene) Mittel der Zollsätze abschnittsweise dar.

> Zollsätze der EGKS und EAG Liste A 1 und A 2 und die finanzzollbaren Waren wurden ausgeklammert. Ebenso konnten die Zollsätze der Liste G und andere damals noch offenstehende Zollsätze in dem Zahlenmaterial nicht berücksichtigt werden. An dem Trend wird dadurch nichts geändert.

1) Berechnet aus: Otto Bolder "Vom Zolltarif der Europäischen Gemeinschaften" a.O. S. 368 ff.

Tabelle 3 Zollbelastungsvergleich zwischen EWG-Tarif und deutschem Tarif 1959

Abschnitt des EWG-Tarifes		Durchschnittl. Zollsatz in % des Wertes	
		EWG-Tarif (Entwurf)	Deutscher Tarif 59
I	Lebende Tiere usw.	11,2	10,8
II	Waren pflanzlichen Ursprungs	10,1	10,3
III	Tierische und pflanzl. Fette	5,0	9,0
IV	Waren der Lebensmittelindustrie	20,3	20,0
V	Mineralische Stoffe	2,5	4,0
VI	Erzeugnisse der chem. Industrie	13,2	8,3
VII	Kunststoffe usw.	16,0	9,5
VIII	Häute, Felle, Leder usw.	14,2	8,2
IX	Holz und Holzwaren	14,3	7,0
X	Ausgangsstoffe f. Papierherstellung	8,6	5,6
XI	Spinnstoffe und Waren daraus	15,6	8,9
XII	Schuhe, Kopfbedeckungen u. ä.	16,7	9,0
XIII	Waren aus Steinen, Gips, Zement	13,6	5,3
XIV	Perlen, Edelsteine, Schmuck u. dgl.	4,0	1,5
XV	Unedle Metalle und Waren daraus	12,2	5,0
XVI	Maschinen usw.	14,0	5,5
XVII	Beförderungsmittel	13,5	6,5
XVIII	Optische Geräte, Instrumente usw.	15,3	5,6
XIX	Waffen und Munition	11,0	4,0
XX	Verschiedene Waren	16,6	8,8
XXI	Kunstgegenstände	0,0	0,0

Unverkennbar ist, daß in den Abschnitten des agrarischen Bereiches, dessen Zollniveau - von Anfang an relativ hoch - kaum gesenkt wurde, die Zollsatzhöhe des deutschen Außentarifes von 1959 in etwa der Höhe des Gemeinsamen Tarifes entspricht. Im gewerblichen Bereich dagegen liegen die Durchschnittszollsätze des Gemeinsamen Zolltarifes zum Teil beträchtlich über denen des deutschen Außenzolles von 1959. - Die Erkenntnis, daß die Zollbelastung im gewerblichen Sektor für Einfuhren aus Drittländern ansteigt, wird durch eine weitere Berechnung erhärtet.

b) Untersuchung des Bundeswirtschaftsministeriums

Die Untersuchung[1] erstreckt sich auf 70 % der gewerblichen Einfuhren aus Drittländern in die Bundesrepublik im Jahre 1958. Ausgeklammert wurden EAG- und EGKS-Waren, finanzzollbare Waren und solche, deren Zollsätze damals noch nicht feststanden, vor allem die der Liste G. Danach ergeben sich für die gewogene durchschnittliche Zollbelastung bei Einfuhren aus Drittländern folgende Zahlen in v.H.[2]

Tabelle 4 Veränderung der Zollbelastung durch den EWG-Tarif

	Zollbare Einfuhr				
	Rohstoffe Genußmittel	Halbwaren	Fertigwaren Vorerzeugn.	Fertigwaren Endprod.	Total
Deutscher Tarif 1.1.57	3,8	8,7	13,1	10,0	10,8
Deutscher Tarif 1.12.59	3,3	7,5	10,2	7,4	8,3
EWG-Zolltarif	4,5	6,7	15,5	14,9	12,9
Zunahme bezw. Abnahme d. Belastung 1959: EWG-Tarif[4]	+37,9%	-10,5%[3]	+52,5%	+101,5%	+56,3%

	Gesamteinfuhr (mit zollfreier Einfuhr)				
	Rohstoffe Genußmittel	Halbwaren	Fertigwaren Vorerzeugn.	Fertigwaren Endprod.	Total
Deutscher Tarif 1.1.57	0,13	1,1	11,7	7,4	3,4
Deutscher Tarif 1.12.59	0,11	1,0	8,7	5,5	2,6
EWG-Zolltarif	0,21	2,9	15,5	13,5	5,7
Zunahme bezw. Abnahme d. Belastung 1959: EWG-Tarif[4]	+91,8%	+200,0%	+76,9%	+147,3%	+117,4%

1) Quelle: Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft. Tabellarische Übersichten v. 1.2.60, Abtlg. II 4 a, Tab. 2
2) Differenzen sind durch Auf- und Abrundungen bedingt.
3) Diese Ziffer wird in der Tabelle des Bundesamtes irrtümlich mit 0,47 angegeben, statt 10,47
4) Unterschiede berechnet als Prozentsätze der o.a. Prozentsätze

Nach dieser Berechnung steigt die Zollbelastung der Einfuhren aus Drittländern sehr erheblich an. Der Anstieg geht bei den zollbaren Waren (des Untersuchungsmaterials) von 8,3 % für 1959 auf 12,9 % für die Endstufe der EWG. Das entspricht einer Steigerung von 56,3 %. Wird die zollfreie Einfuhr miteinbezogen, so wird die Belastung mehr als verdoppelt (117,4%). Dieser höhere Anstieg gegenüber der Steigerung der zollbaren Einfuhr erklärt sich daraus, daß die zollfreie Einfuhr aus Drittländern nach dem Zolltarif 1959 7,3 Mrd. DM beträgt und nach dem Außentarif nur 6,0 Mrd. DM ausgemacht hätte. Wenn der Anteil der zollfreien Einfuhr an der Gesamteinfuhr sinkt, so steigt notwendigerweise die Belastung der Gesamteinfuhr stärker als die der zollbaren.

Um ein Indiz für die künftige Gesamtbelastung zu haben, hat das Bundeswirtschaftsministerium auch die Zollbelastung auf der Basis derselben Warengruppen unter Einbeziehung der Einfuhren aus EWG-Ländern ermitteln lassen. Die entsprechenden v.H. Zahlen für die Einfuhr aus allen Ländern lauten: [1]

Tabelle 5 Veränderung der Zollbelastung durch EWG-Tarif und Fortfall der Binnenzölle

	Rohstoffe Genußmittel	Halbwaren	Fertigwaren Vorerzeugn.	Fertigwaren Endprod.	Total
Zollbare Einfuhr					
Am 1.1.1957	3,2	7,7	13,2	11,1	11,1
Am 1.12.1959	2,6	6,3	10,4	8,2	8,5
Am 1.1.1970	4,5	6,7	15,5	14,9	12,9
Zunahme 1959 : 1970[2]	73,1%	5,9%	50,0%	81,0%	51,4
Gesamteinfuhr (mit zollfreier Einfuhr)					
	Rohstoffe Genußmittel	Halbwaren	Fertigwaren Vorerzeugn.	Fertigwaren Endprod.	Total
1.1.57	0,14	1,8	12,0	8,7	4,6
1.12.1959	0,12	1,5	9,2	6,5	3,4
1.1.1970	0,18	2,3	10,1	8,6	4,3
Zunahme 1959 : 1970[2]	50,0%	57,9%	10,3%	33,8%	26,1

1) Quelle: Bundesamt f. gewerbliche Wirtschaft a.O. Tab. 1
2) Unterschiede berechnet als Prozentsätze der o.a. Prozentsätze

Noch immer ergibt sich eine Steigerung der Gesamtzollbelastung bei den zollbaren Waren (mit Ausnahme der aus der Untersuchung ausgeklammerten) der gewerblichen Wirtschaft von 51,4% und unter Einschluß der zollfreien ein Anstieg von 26,1%. Die zollfreie Einfuhr aus Drittländern und EWG-Ländern wäre am Ende der Übergangszeit gemessen an dem Einfuhrvolumen von 1958 wegen des völligen Wegfalls der Zollbelastung bei Einfuhren aus EWG-Staaten größer, nämlich 9,3 Mrd. DM gegenüber 8,3 Mrd. am 1.12.1959. Infolgedessen ist die Zollbelastung der Gesamteinfuhr einschließlich der zollfreien geringer.

Das erstaunliche und unerwartete Ergebnis der Untersuchung, daß die Gesamtzollbelastung von 70 % der Einfuhrwaren der gewerblichen Wirtschaft trotz Wegfalls der Binnenzölle ansteigt, hat seinerzeit erhebliche Überraschung ausgelöst.[1] Die EWG-Kommission hat diese Berechnung nie anerkannt. Sie hat insbesondere darauf hingewiesen, daß nur der gesamte Tarif und nicht ein Ausschnitt die zukünftige Belastungstendenz anzeigen könne, daß deshalb die gesamte Einfuhr - und nicht nur ein Teil - der gewerblichen Wirtschaft berücksichtigt werden müsse.

Von Seiten des Bundesfinanzministeriums wurde auch bemängelt, daß man die Unterschiede der Prozentsätze in Prozentsätzen berechnet habe, wodurch leicht ein falsches Bild entstehen könne.

> So sehr es rechnerisch richtig ist, bei einer Erhöhung des Zollsatzes von z.B. 3 % auf 4,5 % von einer 50%igen Steigerung zu sprechen, so sehr wird damit optisch tatsächlich ein verzerrter Eindruck erweckt. Denn diese Erhöhung bedeutet ja nicht etwa eine 50%ige Verteuerung, sondern nur, daß auf 100,-- DM Einfuhrwert jetzt z.B. statt 3,- DM 4,50 DM Zoll erhoben wird. Es wäre zweifellos besser gewesen, wenn das Bundeswirtschaftsministerium vom Anstieg in Punkten (in diesem Fall also eine Erhöhung um 1,5 Punkte) gesprochen hätte.

c) Untersuchung der EWG

Die Berechnungen der EWG stützen sich auf alle Einfuhren der Bundesrepublik aus Drittländern nach dem am 1. April 1960 angewandten Tarif und umfassen auch die finanzzollbaren Waren sowie die zu diesem Zeitpunkt bereits bekanntgewordenen Zollsätze der Liste G und die unter die

---

1) Handelsblatt v. 21.3.60, Nr. 55, S. 1, "Hohe Zollbelastung zu erwarten?"

Jurisdiktion der EGKS und EAG fallenden Erzeugnisse.[1] - Mit der Einbeziehung der Finanzzölle, die im Außentarif als Schutzzölle bei weitem nicht die Bedeutung haben wie im deutschen Tarif, mußte das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften selbstverständlich zu wesentlich günstigeren Ergebnissen kommen. Andererseits muß das Berechnungsverfahren als korrekt anerkannt werden, wenn nur die reine Zollbelastung ermittelt werden sollte, denn die - ökonomisch wie Zölle wirkenden - Verbrauchssteuern auf Importprodukte sind eine innerdeutsche Angelegenheit und nicht Folge des Außentarifes.

Die nachfolgende Tabelle vergleicht die Zollbelastung der deutschen Importe aus Drittländern auf der Basis der Einfuhrwerte von 1958 für vier verschiedene Tariflagen (in v.H.):

Tabelle 6 Zollbelastungsvergleiche zwischen deutschen Tarifen und EWG-Tarif

Warengruppe	Deutscher Tarif 1.1.57	Deutscher Tarif 1.4.60	Gemeinsamer Außentarif	Außentarif gekürzt minus 20%[2]
Nahrungsmittel	10,8	9,1	14,9	11,9
Rohstoffe	12,8	13,1	0,3	0,2
Halbwaren	4,7	3,9	7,3	5,8
Investitionsgüter	4,8	3,4	12,0	9,6
Andere Fertigwaren	11,6	8,8	17,5	14,0
Insgesamt	9,7	8,8	8,4	6,7

Nach dieser Berechnung sinkt die Zollbelastung sogar im Vergleich mit dem ungekürzten Tarif um 0,4 Punkte, obwohl bei allen Sektoren, außer den Rohstoffen, der am 1.4.60 angewandte deutsche Tarif unter dem Außentarif liegt, auch unter dem gekürzten Tarif. Die Ursache dürfte darin zu suchen sein, daß die Rohstoffimporte im Jahre 1958 32,1% der Gesamtimporte aus Drittländern[3] betrugen, wobei das finanzzollbare Erdöl mit einbezogen wurde, so daß sich eine hohe deutsche Zollbelastung auf Rohstoffe ergab.

1) Untersuchung zur zollpolitischen Bedeutung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft für die Bundesrepublik Deutschland in "Statistische Informationen" des Statistischen Amtes der Europäischen Gemeinschaften, Mai/Juni 1960, Nr. 3, S. 249 ff.

2) Differenzen sind durch Auf- und Abrundungen bedingt.

3) Statistische Informationen a.O. S. 252

Einen Vergleich mit der aus der Zoll-Ertrags-Statistik (Siehe Seite 199) ermittelten Zollbelastung läßt diese Tabelle nicht zu, weil hier Einfuhrwerte von 1958 mit den zu anderen Zeitpunkten gültigen Zollsätzen gewichtet und nur die Importe aus Drittländern berücksichtigt wurden.

Werden die Importe aus den EWG-Ländern in die Zollbelastungsberechnung einbezogen und vergleicht man nunmehr die Zollbelastung auf der Basis der Gesamteinfuhrwerte von 1958 nach den am 1.1.57 angewandten Zollsätzen und denen am Ende der Übergangszeit, so ergeben sich folgende Werte (in v.H.):

Tabelle 7 Zollbelastungsvergleich zwischen Tarif 1957 und EWG-Tarif.

Warengruppe	Deutscher Tarif am 1.1.1957	Gekürzter Außentarif (Ende der Übergangszeit) Binnenzölle: 0 %
Nahrungsmittel	11,0	9,0
Rohstoffe	12,4	0,1
Halbwaren	4,3	3,9
Investitionsgüter	5,1	7,2
Andere Fertigwaren	12,8	6,5
Insgesamt	9,5	4,9

Die für das Ende der Übergangszeit errechneten Werte werden in dem Bericht selbst als "hypothetisch" bezeichnet, da sie weder der Handelsvermehrung noch der erwarteten Handelsverlagerung zum EWG-Bereich Rechnung tragen. Bei einer Verschiebung des Verhältnisses der Importe aus Drittländern zu jenen der EWG von 70 : 30 (1958) auf 60 : 40 würde sich für das Ende der Übergangszeit - ohne Berücksichtigung der Handelsvermehrung - die Zollbelastung sogar von 9,5% auf 4,2% vermindern.[1)]

Nachdrücklich setzt sich das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften gegen den Vorwurf zur Wehr, daß die Bildung der Zollunion unter protektionistischen Auspizien vorgenommen worden sei. Ein vergleich der

1) Statistische Informationen, Nr. 3 a.O., S. 253

Zollbelastungen der Importe der EWG aus dritten Ländern im Jahre 1958 zeigt, daß der Außentarif unter dem durchschnittlichen Zollschutz der nationalen Tarife am 1.1.1957 liegt (Zahlen in v.H.):

Tabelle 8 Zollbelastungsvergleich zwischen nationalen Tarifen und EWG-Tarif.

Warengruppe	Nationale Tarife[1)]	Gemeinsamer Außentarif ohne Reduktion	Gemeinsamer Außentarif minus 20%
Nahrungsmittel	12,5	15,1	12,1
Rohstoffe	4,0	0,1	0,1
Halbwaren	6,2	7,0	5,6
Investitionsgüter	11,9	12,8	10,2
Andere Fertigwaren	15,5	17,3	13,8
Insgesamt	8,1	7,6	6,1

d) Gesamtbeurteilung

Die Untersuchung aus dem Bundesfinanzministerium kann mit den beiden anderen nicht verglichen werden, weil bei der ersten nur die einfachen Durchschnittssätze berechnet wurden. Sie vermag lediglich auszusagen, daß, vorbehaltlich etwaiger weiterer Senkungen des Außentarifs, die Zollsätze für einzelne Warengruppen bei Einfuhren aus Drittländern in Zukunft höher liegen als beim deutschen Nationaltarif. Da weder alle Zollsätze einbezogen wurden (z.B. nicht die für die Zollbelastung sehr wichtigen Finanzzölle), noch die Zollsätze mit ihren Gesamteinfuhrwerten gewichtet wurden, noch berücksichtigt wurde, daß am Ende der Übergangszeit Einfuhren aus den Mitgliedsländern zollfrei erfolgen, konnte (und wollte) dieser erste Vergleich über die künftige Gesamtbelastung selbstverständlich keine Aussagen machen.

---

1) Die Zollbelastung in der Spalte 2 der "Nationalen Tarife" gibt an, welche Belastung sich in den einzelnen Warengruppen ergeben hätte, wenn man die Importe des Jahres 1958 aus Drittländern in die EWG-Staaten nach den am 1.1.57 gültigen Zollsätzen verzollt hätte.

Dagegen hat das Bundeswirtschaftsministerium sich bemüht, die zu erwartende Zollbelastung zu ermitteln. Die Ergebnisse müssen aber als überhöht und damit als falsch betrachtet werden.

1. Die Berücksichtigung von nur 70 % der gewerblichen Einfuhr kann je nachdem, wie die Warengruppen ausgewählt werden, im Ergebnis eine zu hohe oder zu niedrige Belastungsziffer zur Folge haben.

2. Die z.T. für die Bundesrepublik beachtliche Senkung einzelner Agrarzölle blieb unberücksichtigt. Mit Einbeziehung der Agrarzölle wäre das Ergebnis der zukünftigen Durchschnittsbelastung zweifelsfrei günstiger ausgefallen, weil sich die stärksten Steigerungen ja nur im gewerblichen Bereich zeigen.

3. Die Ausklammerung der Finanzzölle aus der Berechnung hat für die zukünftige Gesamtzollbelastung ein schiefes Bild ergeben, denn der Fortfall der Finanzzölle im Gemeinsamen Außentarif mindert gerade für die Bundesrepublik die Zollbelastung sehr erheblich.

Demgegenüber muß die Untersuchung des Statistischen Amtes der Europäischen Gemeinschaften als korrekt betrachtet werden. Sie berücksichtigt alle Zölle einschließlich der Finanzzölle und der Zölle auf EGKS- und EAG-Waren sowie die nach dem damaligen Stand ausgehandelten Zölle der Liste G. Auch wenn man die Resultate als tendenziell zu niedrig ansieht, so ist nicht zu bestreiten, daß der Gemeinsame Tarif (Tarifvergleich 1.1.57) nicht zu einer Erhöhung der Zollbelastung der Einfuhren aus Drittländern geführt hat, sondern im Gegenteil für die Nichtteilnehmerstaaten sowohl gegenüber der Bundesrepublik als auch gegenüber der EWG insgesamt eine beträchtliche Verbesserung gebracht hat.

Der Gemeinsame Außentarif hat also die Bedingung erfüllt, die das GATT an die Zollunion stellt, nämlich keine höhere Gesamtbelastung zu bringen, als vor Bildung der Union bestand.

Der Präsident der EWG-Kommission hat schließlich die Zollbelastung auch noch ins Verhältnis zur Bevölkerungszahl gesetzt.[1] Der sehr niedrige Benelux-Tarif ist bei der Aufstellung des Außentarifs mit 25% gewichtet

1) Walter Hallstein "Zollunion und Freihandelszonen" im Bulletin der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Nr. 1, 1959, S. 5

worden, obwohl die Bevölkerungszahl dieses Zollgebietes nur 20 Mill. der insgesamt 165 Mill. aller EWG-Länder beträgt. Für die Mehrheit der EWG-Bevölkerung führt damit der Außentarif zu einer niedrigeren Zollbelastung. Kritisch muß zu dieser Überlegung allerdings bemerkt werden, daß für die Ermittlung der durchschnittlichen Zollbelastung weniger die Kopfzahl als vielmehr der Einfuhrwert eines Landes maßgebend ist. Für ein Land mit hoher Bevölkerungszahl und niedrigem Importvolumen kann der "Wohlstandsgewinn" aus einer Zolltarifsenkung niedriger sein als der "Wohlstandsverlust", der einem Land mit niedriger Bevölkerungszahl und hohem Einfuhrvolumen aus einer Zolltariferhöhung entsteht.

III DIE VERKÜRZUNG DER ÜBERGANGSZEIT

Im Oktober 1959 unterbreitete die belgische Regierung den Mitgliedstaaten einen Plan (Wigny-Plan),[1] in dem die beschleunigte Verwirklichung der EWG vorgeschlagen wurde. Die erste Stufe sollte am 31. Dezember 1961 für abgeschlossen erklärt werden und die beiden anderen Stufen auf je zwei Jahre gekürzt werden, so daß die Übergangszeit am 1. Januar 1966 beendet sei.

Die Kommission hat dann durch ihren Präsidenten Hallstein (deshalb auch "Hallstein-Plan" genannt) dem Rat am 26. Februar 1960 Empfehlungen zur Beschleunigung der Zeitfolge des Vertrages unterbreitet.[2]

Die Kommission führt in ihrer Begründung aus, daß Zahlungsbilanz und Devisenreserven der Mitgliedstaaten sich so entwickelt haben, daß die Grenzen innerhalb der EWG rasch geöffnet werden können. Die Abweichungen in der Wirtschaftspolitik seien geringer geworden, und die günstige Wirtschaftskonjunktur ermögliche die Verkürzung der Vertragsfristen. Auch zeige die Handelsexpansion innerhalb der EWG, "... wie stark sich die Wirtschaft innerhalb der Gemeinschaft auf den kommenden Gemeinsamen Markt bereits heute einstellt, wie stark er also die zukünftigen Verhältnisse psychologisch und materiell

1) Betrachtungen der belgischen Regierung zur Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen den 6 Ländern der Europäischen Gemeinschaften und zu ihren Außenbeziehungen, Bundeszollblatt Nr. 1, v. 3.1.61, S. 15

2) Bundeszollblatt Nr. 1 v. 3.1.61, S. 16 ff.

vorweggenommen hat."[1]

Zollpolitisch schlägt die Kommission deshalb vor:

1. Die zwischen den Mitgliedstaaten bestehenden Zölle in der ersten Stufe statt um 30% um 50% abzubauen.

2. Die erste Angleichung an den Gemeinsamen Tarif um ein Jahr vorzuverlegen.

3. Die Angleichung an einen rechnerisch um 20% gekürzten Außentarif vorzunehmen, wobei die Kürzung einerseits als GATT-Angebot gelten soll, zum anderen die nächsten Heraufsetzungen von Zöllen im Zuge der Angleichung abschwächen sollten.

4. Die Zollsenkungen linear und nicht selektiv vorzunehmen.

1) Der Beschluß des Ministerrates[2]

Der Rat schloß sich auf seiner Sitzung vom 12. Mai 1960 im wesentlichen den Empfehlungen der Kommission an und faßte auf dem Gebiet der Zollpolitik folgende Beschlüsse:

1. Die am 1.7.1960 vertraglich vorgesehene Senkung der Binnenzölle um 10% wird am 31.12.1960 um weitere 10% ergänzt.

2. Die nächste Senkung am 1.1.1962 soll nach Möglichkeit auch 20% betragen.

3. Die erste Angleichung an den Gemeinsamen Außentarif erfolgt am 1.1.1961, wobei der Berechnung ein um 20% gesenkter Gemeinsamer Zolltarif zugrunde gelegt wird. Bei den im Rahmen des GATT vorgesehenen Zollverhandlungen soll diese Senkung effektiv werden.

4. Für die Agrarerzeugnisse gilt eine Sonderreglung.
   a) Eine vorzeitige Annäherung an den Außentarif findet nicht statt. Der Prozentsatz der vertraglichen Angleichung wird von dem ungekürzten Tarif berechnet.

---

1) Walter Hallstein "Die Gründe und die Wirkungen der Beschleunigung" in "Europa Brücke", 8. Jahrg., Januar 1962, Nr. 1, S. 16

2) Beschluß der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinsch. über die beschleunigte Verwirklichung der Vertragsziele, Bundeszollblatt, Nr. 1 v. 3.1.61, S. 22

b) Für liberalisierte Agrarerzeugnisse gilt der beschleunigte Binnenabbau nicht; für nicht-liberalisierte Produkte wird die Hälfte des vertraglichen Abbaus (50 % von 10 %) um ein Jahr vorgezogen.

5. Für "besonders empfindliche" Waren der Liste G kann die Kommission auf Antrag beschließen, daß ein Mitgliedstaat die Angleichung an den ungekürzten Außentarif vornehmen kann.

6. Die Bundesrepublik braucht im Zusammenhang mit der ersten Angleichung der Industriezölle an den Gemeinsamen Zolltarif die 4. konjunkturpolitische Zollsenkung nur zur Hälfte zurückzunehmen.

7. In einer "Absichtserklärung"[1] bestätigt der Rat seine Absicht, "... die Zeitfolge des Vertrages möglichst rasch ... in allen Bereichen der wirtschaftlichen Integration" durchzuführen.

2) Die neue Zeitenfolge

Die nachstehende Tabelle gibt den gegenwärtigen Stand (Dezember 1962) der beschleunigten Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes wieder. Alle Zahlen sind Prozentsätze. Die erste Zahl einer jeden Zeile drückt den Prozentsatz der Senkung bzw. Angleichung aus, die zweite zeigt den Gesamtabbau bezw. die Gesamtannäherung. Der Vertrag begann am 1. Januar 1958, und die Übergangszeit endet planmäßig - voraussichtlich früher - am 1. Januar 1970. Grundlage für die Berechnung der Binnenzollsatzsenkung sind die angewandten Zollsätze am 1. Januar 1957. Für die Berechnung der Angleichungssätze ist der Unterschied zwischen dem Gemeinsamen Zolltarif und dem Nationaltarif am 1.1.57 maßgebend.

Der erst in der zweiten Stufe für den 1. Januar 1965 geplante 50%ige Zollabbau war für die Industriezölle bereits kurz nach Ende der ersten Stufe, am 1.7.1962, vollzogen. Aber auch die Agrarzölle der nicht liberalisierten Waren wiesen am 1. Juli 1962 eine zusätzliche Senkung von 5% auf. Das langsamere Abbautempo aller Agrarzölle hängt in erster Linie damit zusammen, daß die Mitgliedstaaten zuvor die gemeinsame Agrarpolitik festlegen wollten.

Die erste Annäherung an den Gemeinsamen Außentarif ist für Industriezölle um ein ganzes Jahr früher vorgenommen worden; wahrscheinlich wird deshalb auch die zweite Angleichung vorgezogen werden.

1) Bundeszollblatt Nr. 1 v. 3.1.61, S. 24

Tabelle 9 Zeitenfolge für den Zollabbau

	Abbau der Binnenzölle nach Vertragsplanung	Bisheriger Abbau der Industriezölle	Bisheriger Abbau der Agrarzölle d. nicht liberalisierten Waren	Bisheriger Abbau der Agrarzölle liberalisierter Waren
1.1. 59	10 10	10 10	10 10	10 10
1.7. 60	10 20	10 20	10 20	10 20
1.1. 61		10 30	5 25	
1.1. 62	10 30	10 40	5 30	10 30
1.7. 62		10 50	5 35	
1.7. 63	10 40			
1.1. 65	10 50			
1.1. 66	10 60			
noch unbestimmt	40 100			

Tabelle 10 Zeitenfolge für die Angleichung an den Außentarif

	Angleichung der Zölle an Außentarif nach Vertragsplanung	Bisherige Angleichung der Industriezölle an gekürzten Außentarif	Bisherige Angleichung der Agrarzölle an ungekürzten Außentarif
1.1.59			
1.7.60			
1.1.61		30 30	
1.1.62	30 30		30 30
1.7.61			
1.7.63		30 60 geplant	
1.1.65			
1.1.66	30 60		
noch unbestimmt	40 100		

3) Die Wirkung der 20%-Reduktion

Wenn der um 20% gekürzte Außentarif in Kraft tritt, so bedeutet das eine nicht unerhebliche Minderung der zukünftigen Gesamtzollbelastung. Für eine ganze Reihe von Waren tritt dann eine Gesamt-Netto-Zollentlastung ein, obwohl ihre Zollsätze im Außentarif beträchtlich über den deutschen Ausgangszollsätzen liegen.

Beispiel:[1] ex Tarifnummer 84 51 Standardschreibmaschinen angenommener Durchschnittswert je Stück 485,-- DM

Einfuhrwert 1958 aus EWG	1,9 Mill. DM
aus Drittländern	3,1 " "
	5,0 Mill. DM

	Zollsatz	Zollertrag[2]	
		aus EWG-Einf.	aus Drittländer-Einf.
Am 1.1.1957	8 %	0,15 Mill.	0,25 Mill.
Am 1.1.1970 (ungekürzt)	16 %	0,- "	0,50 "
Am 1.1.1970 (gekürzt)	12,8 %	0,- "	0,40 "

Während beim ungekürzten Außentarif sich eine Mehrbelastung von 0,10 Mill. DM ergibt (0,50 gegenüber 0,40 insgesamt am 1.1.57), ist die Zollbelastung am 1.1.1970 unverändert, wenn der Gemeinsame Zolltarif um 20% gesenkt wird, obwohl der betr. Zollsatz immer noch um 60% (!) über dem deutschen Ausgangszollsatz liegt. Das Bild würde noch günstiger werden, von Preisveränderungen abgesehen, wenn - was zu erwarten ist - die Einfuhr aus Drittländern zugunsten der Einfuhr aus Mitgliedstaaten zurückgeht.

1) Zahlenquelle: Bundesministerium der Finanzen, Untersuchung vom 22.3.1960, Abtlg. III B/5 - Z 2059 - 262/60

2) Berechnet aus den Einfuhrwerten v. 1958

IV DER ZOLLTARIF 1960

1) Die zweite Binnenzollsenkung

Vertragsmäßig wurde am 1. Juli 1960 die zweite Senkung der Binnenzölle vorgenommen, bei der die Länder zwischen dem halblinearen Verfahren (fälschlich auch selektiv genannt) und der linearen Methode wählen konnten. In ihrer Begründung[1] zum neuen Zolltarif, der als 60er Tarif vom 1. Juli 1960 an galt,[2] legte die Bundesregierung eindringlich dar, warum der linearen Methode der Vorzug gegeben wurde.

1. Bei der Auswahl der zu schonenden und der dafür stärker zu belastenden Waren sind Ungerechtigkeiten unvermeidbar.

2. Die "selektive Methode" gewährt im Grunde nur einen zeitlichen Aufschub für einige Waren. Der erst langsamere und später raschere Zollabbau der "Schonwaren" und vice versa der der übrigen Produkte kann zu nicht absehbaren Nachteilen führen, die die Vorteile überwiegen.

3. Bei der "selektiven Methode" ist der Stand der Erfüllung der Abbauvorschriften nicht klar ersichtlich, weil die Zollsätze mit ihren Einfuhrwerten gewogen werden müssen.

4. Die Verwaltung wird mit einem umfangreichen Rechenwerk belastet, um den Nachweis der vorgeschriebenen 10%-Senkung der Gesamtzollbelastung zu erbringen.

Diese Gründe haben die Bundesregierung bewogen, bei allen bisherigen Zollsenkungen linear vorzugehen; aller Wahrscheinlichkeit dürfte diese Methode auch in Zukunft angewendet werden. Auch die übrigen Mitgliedstaaten haben bisher rein linear abgebaut.

Die vierte konjunkturpolitische Zollsenkung wurde auf die zweite Binnenzollsenkung angerechnet. Da sie bei den meisten Waren über den nunmehr 20%igen Abbau hinausging, waren im Zolltarif praktisch nur noch die Zollsätze der Agrarwaren und die der Schonliste um 10% zu senken. Auch diese

1) Bundeszollblatt Nr. 25 v. 31.5.60, S. 346
2) Zolltarif-Verordnung (Deutscher Zolltarif 1960) v. 23.5.60, BGBL II, Nr. 24 v. 28.5.60, S. 1521

Senkung kam den Drittländern des GATT zugute, soweit nicht der künftige Außentarif unterschritten wurde.

Die Finanzzölle wurden grundsätzlich in die Senkung einbezogen mit folgenden Ausnahmen:

1. Mineralöle, für die gemäß Mineralölprotokoll die bisherigen Zollsätze weiter galten.
2. Kaffee und Tee, bei denen die Zollsätze bereits um mehr als 20% auf die Höhe des Gemeinsamen Außentarifes im Zolltarif 1959 gesenkt worden sind.
3. Für die Kakaobohnen wurde auch der Außenzollsatz um 20% gesenkt, um Verkehrsverlagerungen zum Schaden der deutschen Häfen zu vermeiden.

2) Die Änderungen im Zolltarif 1960

Der Zolltarif brachte außerhalb der vertraglichen Verpflichtung noch die Zollfreiheit für Bücher aus Nicht-EWG-Ländern, die bereits mit der Schweiz im 59er Tarif vereinbart worden war. Die Zollfreiheit galt danach nur bis zum 30. Juni 1960 und sollte nun auch künftig Geltung haben.

In einer ersten Verordnung zur Änderung des 60er Tarifes war die Bundesregierung gezwungen, die Zollsätze von Pappen u.ä. auf Aufforderung der Kommission wieder herabzusetzen.[1] Die Senkung im Rahmen der vierten konjunkturpolitischen Zollmaßnahmen hatte zu Schwierigkeiten für die betroffenen Industrien geführt. So wurde die Herabsetzung mit Wirkung vom 7.8.1958 wieder zurückgenommen. Die Kommission sah darin eine unzulässige Zollsatzerhöhung im Sinne des Art. 12 des EWG-Vertrages, nach dem eine Erhöhung von Binnenzollsätzen verboten ist. Die Verordnung bringt die fraglichen Zollsätze (selbstverständlich nur für die Unionsländer) wieder auf den Stand nach der konjunkturpolitischen Zollsenkung. Für Strohpappe (Tarifnummer 48 01 - B) sah die Zollsatzentwicklung folgendermaßen aus:

1) 1. Verordnung zur Änderung des Deutschen Zolltarifes 1960 v. 1.7.60, BGBL II, Nr. 33, v. 12.7.60, S. 1957

		Binnen-	Außen-
		zollsatz	
Am 1.1.1957		15%	15%
Am 20.8.1957	(4. konjunkturpolitische Zollsenkg.)	11%	11%
Am 7.8.1958	(Rückgängigmachung)	15%	15%
Am 1.1.1959	(1. Binnenzollsenkung)	13,5%	15%
Am 1.7.1960	(2. Binnenzollsenkung)	12%	15%
Am 12.7.1960		11%	15%

Die übrigen drei Veränderungen betrafen nur eine geringfügige Zollsenkung für Gelbvieh und die Einräumung von Zollkontingenten für Rohaluminium und die vierte Erneuerung des Zollkontingentes für eine zollfreie Einfuhr von Chilesalpeter in Höhe von 50.000 t in der Zeit vom 1. Juli 1960 bis 30. Juni 1961.

V DER ZOLLTARIF 1961

Das Zolltarifgesetz vom 23.12.1960 mit dem neuen Zolltarif 1961[1] war geprägt von dem Beschleunigungsbeschluß des Ministerrates vom 12. Mai 1960. Sowohl die zusätzliche Binnenzollsenkung als auch die erste Anpassung an den Gemeinsamen Außentarif machten ein neues Tarifwerk erforderlich. Der Tarif konnte nicht mittels einer Rechtsverordnung herausgegeben werden, weil die Ermächtigung der Bundesregierung nur die vertragliche Erfüllung der EWG-Verpflichtungen deckte, nicht aber die nunmehr erforderlichen Beschleunigungsmaßnahmen. Infolgedessen war ein förmliches Gesetz notwendig. In ihm erhielt die Bundesregierung in § 3 die Ermächtigung, künftig durch - (wie üblich bei Zollvorlagen) - zustimmungsbedürftige Rechtsverordnungen Zolltarifänderungen für etwaige weitere Beschleunigungen vorzunehmen. Voraussetzung dafür ist, daß die anderen Mitgliedstaaten entsprechende Zolltarifänderungen durchführen.

Die notwendigen Zolltarifmaßnahmen sind aus der Zeittafel auf S. 171 ersichtlich:

1) BGBL II, Nr. 62, v. 30.12.60, S. 2425

1. Abbau der gewerblichen Binnenzölle um weitere 10 %, so daß deren Ausgangszollsätze um 30% gesenkt sind.

2. Abbau der Zollsätze der nicht liberalisierten Agratwaren um weitere 5%, so daß sich eine Gesamtsenkung von 25% ergibt; die Zollsätze der liberalisierten Agrarwaren werden dagegen nicht gesenkt.

3. Angleichung der gewerblichen Ausgangszölle um 30 % an den um 20 % gekürzten Gemeinsamen Außentarif; keine Angleichung bei Agrarprodukten.

1) Die Berechnung der neuen Außenzölle

Während die weitere 10%ige Herabsetzung der Binnenzölle keine besonderen Schwierigkeiten bereitete, war die Ermittlung der Außenzölle außerordentlich kompliziert. Maßgebend für die Berechnung der Angleichung um 30 % war der Abstand zwischen dem gekürzten Außentarif und dem Ausgangszollsatz vom 1.1.1957. Die meisten in Frage stehenden Zollsätze der Bundesrepublik waren im Rahmen der letzten konjunkturpolitischen Zollsenkungen stark ermäßigt worden. Sie mußten also sowohl auf den Ausgangszollsatz wieder angehoben werden als auch um 30% dem Außentarif angeglichen werden. Das hätte für viele Zollsätze eine plötzliche und starke Erhöhung gebracht. Um diesen abrupten Sprung zu vermeiden, brauchte die Bundesrepublik zunächst nur die Hälfte der konjunkturpolitischen Zollsenkung zurückzuspulen.

Im Bundesfinanzministerium wurden für alle denkbaren Fälle Berechnungsregeln entwickelt, um die Anpassung im Rahmen der sich aus dem EWG-Vertrag und dem Beschleunigungsbeschluß vorgeschriebenen Verpflichtungen zu ermöglichen.

a) Abrundungsregeln[1)]

Bei Binnenzollsenkungen werden Dezimalbrüche wie bisher nach unten abgerundet; die daraus resultierende schnellere Senkung ist als zeitweilige Zollaussetzung im Sinne des Art. 15,1 des EWG-Vertrages zu betrachten und bleibt deshalb auf zukünftige Senkungen anrechenbar.

1) Bundeszollblatt Nr. 1 v. 3.1.61, S. 40

Bei der Berechnung der Außenzölle wird die zweite Dezimalstelle (die erste bleibt) bei Angleichungen nach oben aufgerundet, bei Angleichungen nach unten abgerundet.

Die Rundungsbestimmungen für die Außenzölle ergeben sich zwingend aus dem Vertrag. Bei Anwendung der rechnerisch üblichen Rundungsverfahren würde die Verpflichtung zu einer mindestens 30%igen Angleichung nicht erfüllt sein.

b) Angleichungsregeln[1)]

In den Angleichungsregeln wird zwischen zwei Warengruppen der gewerblichen Wirtschaft unterschieden: Waren, deren Zollsätze nach dem 1.1.57 nicht geändert wurden (regelmäßig die Waren der "Schonliste"), und Waren, deren Zollsätze im Rahmen der 4. konjunkturpolitischen Zollsenkung ermäßigt wurden. Nicht in jedem Fall wird an den gekürzten Tarif angeglichen. Die 20%ige Kürzung soll zwar das Ausmaß der Anhebung auf den Gemeinsamen Tarif vermindern, aber die Nationalzollsätze sollen noch nicht auf den gekürzten Satz gesenkt werden. Die Spanne zwischen den gekürzten Sätzen des Gemeinsamen Tarifs (bzw. den nationalen Außenzollsätzen) zu den ungekürzten steht dann als GATT-Verhandlungsangebot zur Verfügung. Würden aber jetzt schon die Zölle effektiv auf die gekürzten Sätze des Gemeinsamen Tarifs gesenkt, so hätte ihre spätere Anhebung erhebliche Widerstände der Drittländer zur Folge.

1. Nichtgeänderte Zollsätze

Liegt der Ausgangszollsatz über dem ungekürzten EWG-Zollsatz, so ist dieser auf jeden Fall die unterste Grenze der Senkung.

Liegt der Ausgangszollsatz unter dem gekürzten Zollsatz des Außentarifs, so kommt die allgemeine Regel der 30%igen Angleichung an den gekürzten Außentarif zum Zuge. - Beträgt der Unterschied allerdings weniger als 15 % - gerechnet vom EWG-Zollsatz - so ist die "15% Klausel" anzuwenden, d.h. der nationale Außenzollsatz ist gleich dem Zollsatz des Gemeinsamen Außentarifs.

Liegt der Ausgangszollsatz zwischen dem gekürzten und dem ungekürzten Gemeinsamen Zollsatz, so ist der Nationalzollsatz beizubehalten.

---

1) Bundeszollblatt Nr. 1 v. 3.1.61, S. 41 ff.

2. Geänderte Zollsätze

Liegt der gekürzte Gemeinsame Zollsatz zwischen dem Ausgangszollsatz und dem gesenkten Nationalzollsatz, so bildet das Mittel aus gekürztem EWG-Satz und Nationalzollsatz den neuen deutschen Auszollsatz. - Der konjunkturpolitisch gesenkte Zollsatz wird als Außenzollsatz beibehalten, wenn der erste auf oder über dem gekürzten EWG-Satz liegt. Liegen Ausgangszollsatz und gesenkter Zollsatz unter dem gekürzten Zollsatz des EWG-Tarifs, wird die konjunkturpolitische Zollsenkung um die Hälfte zurückgespult und dann um 30 % des Unterschieds von Ausgangszollsatz und gekürztem Satz angehoben. Dieser Fall ist nach dem Beschleunigungsbeschluß der Regelfall der ersten Angleichung.

Beispiele für die Entwicklung der Zollsätze bestimmter Tarifnummern vom 1.1.1957 bis 1.1.1962 finden sich in der Tabelle von Anhang XVIII.

c) Umwandlungsregeln[1)]

Bei der Angleichung von spezifischen Zöllen wird in der gleichen Weise verfahren wie bei den Wertzöllen. Wird ein Mischzollsatz angeglichen, wird der 30%ige Unterschied in der dargelegten Weise sowohl vom spezifischen Teil wie vom Wertzoll berechnet und auf die entsprechenden Teile des Nationalzollsatzes aufgeschlagen bezw. von ihnen abgezogen.

Auch die Umwandlung eines Wertzolls oder eines spezifischen Zolls in einen Mischzoll stellt keine besondere Schwierigkeit dar. Bei der bereits übereinstimmenden Bemessungsgrundlage wird der Abstand um 30% verringert; der fehlende Zollteil wird in Höhe von 30 % des betreffenden gemeinsamen Zollsatzteiles eingeführt.

Aber in einer Reihe von Fällen ist ein Wechsel der Verzollungsgrundlage erforderlich. Ändert sich nur der Maßstab bei spezifischen Zöllen, entsteht kein besonderes Problem, der alte Gewichtszoll wird auf die neue Einheit umgerechnet.

Beispiel: Tarifnummer 22 05 Traubenmost, Ausgangszollsatz 45,-- DM je 100 kg; 100 Kilogramm ergibt umgerechnet einen Außenzollsatz von 52,60 DM je 100 Liter.

---

1) Bundeszollblatt Nr. 1 v. 3.1.61, S. 46 ff.

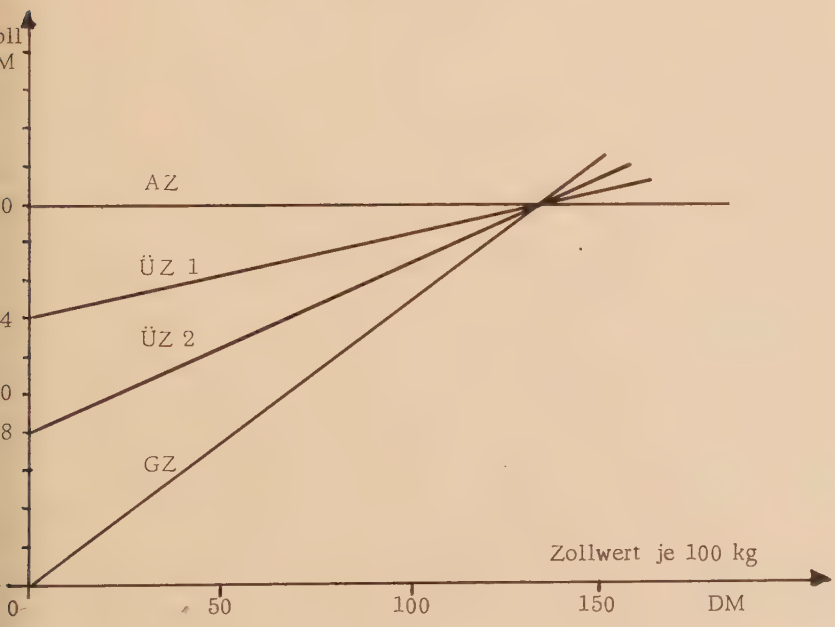
Bei der Angleichung der Außenzölle können fünf Umwandlungsfälle entstehen. Für jeden Fall wird ein Beispiel mit einer graphischen Darstellung gebracht, die für fiktive Einfuhrwerte die zugehörige Zollbelastung der jeweiligen Übergangsstufe zeigt. Die Darstellungen geben zu erkennen, wie sich die Zollbelastungskurven in der Übergangszeit mit jeder Stufe der Kurve des Zollsatzes des Gemeinsamen Außentarifs annähern und am Ende der Übergangszeit mit ihr zusammenfallen.
Es bedeuten:

AZ : Ausgangszollsatz am 1.1.1957
GZ : Zollsatz des Gemeinsamen Zolltarifs
$ÜZ_1$: Übergangszollsatz nach der ersten Angleichung
$ÜZ_2$: Übergangszollsatz nach der zweiten Angleichung

1. Umwandlung eines spezifischen Zollsatzes in einen Wertzollsatz

Beispiel: AZ = 20,- DM je 100 kg; GZ = 15 %

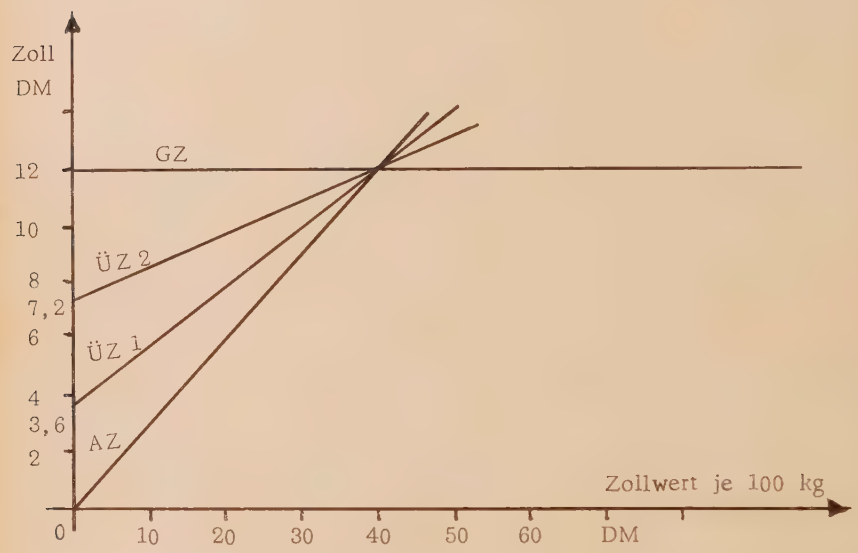
Fig. 8 Umwandlung eines spezifischen Zollsatzes in einen Wertzollsatz



2. Umwandlung eines Wertzollsatzes in einen spezifischen Zollsatz.

Beispiel: AZ = 30 %; GZ = 12,- DM je 100 kg

Fig. 9 Umwandlung eines Wertzollsatzes in einen spezifischen Zollsatz

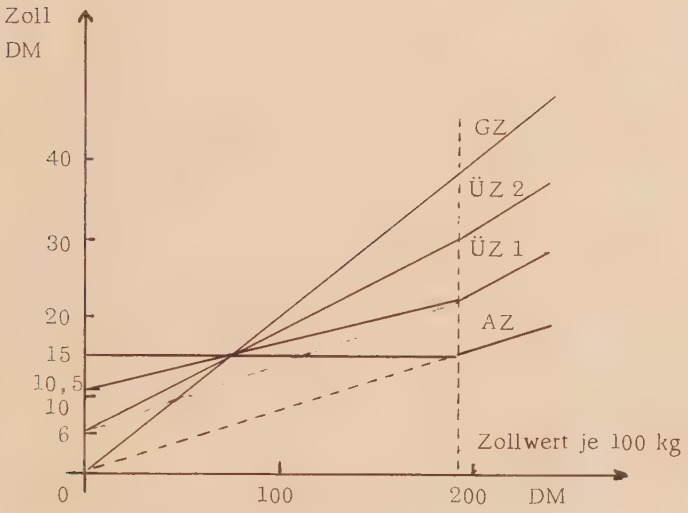


3. Umwandlung eines Mischzollsatzes in einen Wertzollsatz.
Das Beispiel wird gebildet für eine Angleichung nach oben. Der spezifische Teil des Zolls wird in dem Umfang vermindert, wie der Wertzollanteil steigt.

Beispiel: AZ = 8%, mindestens 15,- DM je 100 kg; GZ = 20 %

Siehe folgende Seite.

Fig. 10 Umwandlung eines Mischzollsatzes in einen Wertzollsatz



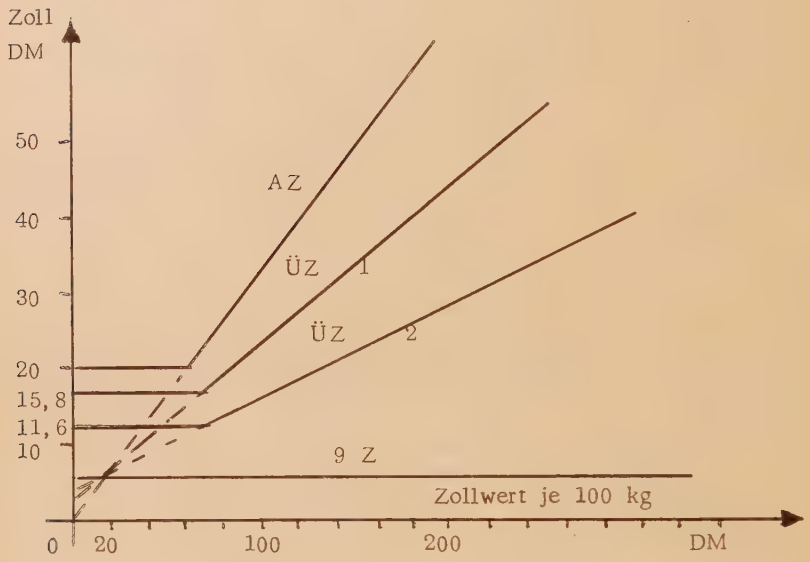
4. Umwandlung eines Mischzollsatzes in einen spezifischen Zollsatz. Das Beispiel wird gebildet für eine Angleichung nach unten. Der spezifische Teil wird abgebaut. Für die Verminderung des Wertzollsatzes wird ein spezifischer Mindestsatz von 30 % des GZ zugezählt.[1)]

Beispiel: AZ = 30 %, mindestens 20,- DM je 100 kg;
GZ = 6,-- DM je 100 kg

Siehe folgende Seite.

1) Der $ÜZ_1$ hat dann die Form: 15,80 DM je 100 kg, mindestens 1,80 DM je 100 kg zuzügl. 21% vom Wert.

Fig. 11 Umwandlung eines Mischzollsatzes in einen spezifischen Zollsatz



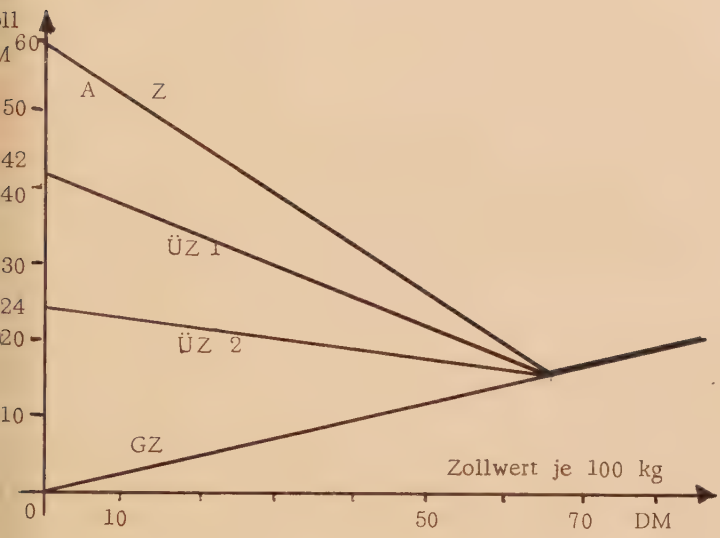
5. Umwandlung des Gleitzollsatzes in den Wertzollsatz.
Dieser Fall ist nur ein einziges Mal (Tarifnr. 11 07) gegeben. Das Beispiel wird deshalb für diesen konkreten Fall gebildet. AZ = 20 %, mindestens für 100 kg 60,- DM abzügl. 70 % des Wertes; GZ = 20 %

Von dem Gleitzoll werden spezifischer Teil und negativer Wertzollteil um je 30 % gesenkt. Der negative Wertzollteil wird noch um weitere 30 % des GZ vermindert.[1)]

Siehe folgende Seite.

1) $ÜZ_1$ hat dann die Form: 20 %, mindestens 42,-- DM je 100 kg abzüglich 43 % vom Wert.

Fig. 12 Umwandlung des Gleitzollsatzes in den Wertzollsatz



Beispiele für die Umwandlung von Zollsätzen bestimmter Tarifnummern finden sich in Anhang XVIII.

2) Aufbau des Tarifwerkes

Der Tarif von 1961 unterscheidet sich vom Tarif 1960 nur wenig. Der wesentliche Unterschied besteht darin, daß nunmehr die Zollsätze in der Zollsatzspalte nicht mehr unterschieden werden in solche, die zum EGKS-, EAG- und EWG-Bereich gehören. Diese Bezeichnungen finden sich nur noch in der Spalte "Warenbezeichnung", in der angegeben wird, in welchen Fällen eine Ware unter die Bestimmungen der EGKS oder EAG fällt. Waren der EWG sind nicht besonders gekennzeichnet, d.h. also, daß alle nicht durch die Spezialgesetzgebung der EGKS und EAG erfaßten Waren unter die Bestimmungen des EWG-Vertrages fallen.

In der Zollsatzspalte wird demgemäß nur noch zwischen den Binnen- und den Außenzollsätzen unterschieden (Siehe Anhang VI).

Die Warenbezeichnungen decken sich völlig mit dem Gemeinsamen Außentarif, allerdings sind Anmerkungen, Erläuterungen und nähere Beschreibungen in Expositionen nach innerdeutschen Gesichtspunkten vorgenommen. An der Zolltarifgestaltung hat sich dadurch nichts geändert.

3) Der Angleichungszoll

Gleichzeitig mit dem neuen Zolltarif trat eine Änderung des Zollgesetzes in Kraft, die die Erhebung von Angleichungszöllen vorsah. Nach den Art. 46, 115 und 226 des EWG-Vertrages können die Mitgliedstaaten während der Übergangszeit bei wirtschaftlichen Schwierigkeiten für einzelne Wirtschaftszweige Schutzmaßnahmen bei der Kommission beantragen und in dringenden Fällen sogar selbst vornehmen (Art. 115, Abs. 2).

Die Schutzklauseln dürfen nur in Anspruch genommen werden, wenn ein Mitgliedsland für ein Erzeugnis eine innerstaatliche Marktordnung kennt. Ein anderes Mitgliedsland kann nur gegenüber diesem Land eine Ausgleichsabgabe erheben, wenn infolge dieser Marktregulierung die Wettbewerbslage in der Produktion gleichartiger Erzeugnisse beeinträchtigt wird.

Die im Vertrag vorgesehenen Ausgleichsabgaben können nun nach dem neu eingefügten § 55 b des Zollgesetzes als Angleichungszölle - im Regelfall bis zu der von der Kommission festgesetzten Höhe - erhoben werden. Da die Ausgleichsabgaben nur beim Grenzübertritt von Waren erhoben werden dürfen, erschien es aus verwaltungstechnischen Gründen zweckmäßig, sie in Form von Zöllen zu erheben.[1] Der Name "Angleichungszoll" wurde gewählt, um eine Verwechslung mit Antidumping- und Ausgleichszöllen zu vermeiden, die aus anderen Gründen und im Rahmen des GATT und nicht der EWG erhoben werden können.

Mit dem sechsten Zolländerungsgesetz[2] wurde die Bundesregierung ermächtigt, Ausgleichszölle zu erheben, allerdings muß innerhalb von drei Wochen das übliche gesetzgeberische Zollbehandlungsverfahren eingeleitet werden.

---

1) Begründung zum 6. Zolländerungsgesetz, Bundeszollblatt Nr. 1 v. 3.1.61, S. 49

2) BGBL I, Nr. 70, v. 29.12.60, S. 1064

Am 27.7.1960 hatte die Kommission der Bundesrepublik die Erhebung von Ausgleichsabgaben bei der Einfuhr von Brot und Fondant aus Holland und Belgien zugestanden.[1] Von dieser Ermächtigung machte die Bundesregierung in einer Verordnung[2] vom 14. März 1961 erstmals Gebrauch und setzte für die Einfuhr von Fondantmasse (Tarifnummer 17 04 - C - II) aus Belgien einen Angleichungszoll von 21,86 DM je 100 kg fest.

> Seit dem Inkrafttreten des EWG-Vertrages war die Einfuhr von Fondant aus Holland und Belgien stark gestiegen, so daß die deutsche Fondantproduktion fast ganz zum Erliegen kam, denn Fondant besteht zu 80% aus Zucker, und wegen der deutschen Zuckergesetzgebung waren die deutschen Hersteller gezwungen, einen höheren Zuckerpreis zu zahlen als ihre EWG-Konkurrenten. Der Binnenzollsatz von 24,5 % (Außenzollsatz 31,7 %) bot keinen ausreichenden Wertausgleich. Da Holland bereit war, einen entsprechenden Betrag bei der Ausfuhr selbst zu erheben, wenn die Ausgleichsabgabe gegenüber Belgien wirksam wird, brauchte der Angleichungszollsatz nur gegenüber Belgien festgesetzt zu werden, der in seiner Höhe der von der Kommission bestimmten Ausgleichsabgabe von 260 bfrs für 100 kg entspricht.

Mit dem Angleichungszoll erhöht sich die Zollbelastung nicht unbeträchtlich, denn der tarifmäßige Zollsatz wird auf den Zollwert zuzüglich Angleichungszoll erhoben.

Die innerdeutsche Belastung steigt noch stärker an, weil auch die Ausgleichsteuer von einem Wert erhoben wird, der den Angleichungszoll einschließt.

4) Die Änderungen im Zolltarif 1961

In insgesamt 14 Verordnungen wurde der 61er Tarif geändert; die Änderungen betrafen vor allem den Agrarbereich, außerdem wurden noch einige Zollkontingente eingeräumt.

Nach dem Beschleunigungsbeschluß waren die Zölle der nichtliberalisierten Agrarwaren am 1.1.1961 um 5 % zu senken. Zuvor mußte aber das in Art. 5 des Beschlusses vorgesehene Verfahren zur Herstellung einer gemeinsamen Agrarordnung beendet sein. Im Zeitpunkt der Aufstellung des Tarifes

---

1) Horst Lauberau "Der Angleichungszoll" in Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern Nr. 1, Januar 1961, S. 7

2) Verordnung zur Änderung des deutschen Zolltarifs 1961 BGBL II, Nr. 10, v. 17.3.61, S. 117

war dieses Verfahren noch nicht abgeschlossen, so daß die Bundesregierung erst am 9. Mai 1961 rückwirkend zum 1. Januar die 5%ige Zollsenkung aller nichtliberalisierten Agrarerzeugnisse vornehmen konnte.[1)]

Um eine Ausweitung des Handels mit Tabakerzeugnissen innerhalb der Gemeinschaft zu erreichen, wurden versuchsweise für ein Jahr den Mitgliedsländern Zollkontingente für Tabakwaren eingeräumt, die einerseits eine Handelsausweitung ermöglichen, andererseits den deutschen Tabakindustrien noch immer einen ausreichenden Zollschutz gewährleisten sollten.[2)]

> Die Zollermäßigung war erheblich, die Kontingentshöhe dagegen noch sehr gering. So wurde z.B. das Zollkontingent für Zigaretten nur auf 4% der versteuerten Menge von 1959 festgesetzt. Der Kontingentszollsatz betrug 1.300,- DM je 100 kg gegenüber einem Binnenzollsatz von 6.300,- DM und einem Außenzollsatz von 9.000,- DM.

Gegenüber Nicht-EWG-Ländern wurden - zumeist zollfreie - Zollkontingente für Öle, Holz, Seide und Aluminium eingeräumt.[3)] Die Kontingente waren bei der Kommission in Übereinstimmung mit Art. 25 des EWG-Vertrages beantragt und von ihr genehmigt worden, weil im Zuge der Anpassung an den Außentarif die Bundesrepublik Zollerhöhungen vornehmen mußte. Andererseits waren die Mitgliederländer nicht in der Lage, den Bedarf der Bundesrepublik zu decken, der bisher durch Importe aus Nicht-EWG-Ländern befriedigt wurde.

In gleicher Weise wurde bei Zeitungsdruckpapier verfahren, das unter Zollsicherung bis zu einer Gesamtmenge von 310.000 t bis 31. Dezember 1961 aus Nichtteilnehmerländern zollfrei eingeführt werden durfte.[4)]

Für besonders "empfindliche Waren" der Liste G sah der Beschleunigungsbeschluß des Ministerrates vor, die Anpassung an den ungekürzten Außentarif vorzunehmen. Im Zolltarif 1961 war die Anpassung zunächst an den gekürzten Tarif vorgenommen worden; nachdem die Kommission

---

1) 1. Verordnung zur Änderung des Deutschen Zolltarifs 1961, BGBL II, Nr. 22, v. 17.5.61, S. 521
2) 2. Verordnung zur Änderung des Deutschen Zolltarifs 1961,BGBL II, Nr. 22, v. 17.5.61, S. 535
3) 3. Verordnung Siehe o. 1961, BGBL II, Nr. 40, v. 5.8.61, S. 1079
4) 12. Verordnung zur Änderung des Deutschen Zolltarifs 1961, BGBL II, Nr. 40, v. 5.8.61, S. 1084

die Liste über die fraglichen Waren zusammengestellt hatte, mußten die Zölle teilweise wieder etwas heraufgesetzt werden.[1)]

> Zu der Gruppe der "empfindlichen Waren der Liste G des EWG-Vertrages" zählen verarbeitete Hölzer, Aluminium, Magnesium, Blei, Zink und Kakaomasse sowie einige Chemikalien.

Auf Antrag mehrerer Mitgliederländer hatte der Ministerrat beschlossen, für einige wenige chemische Erzeugnisse Zollaussetzungen des Außentarifes vorzunehmen. Da es gestattet ist, gemäß Art. 24 des EWG-Vertrages, die Nationalzölle an den Außentarif schneller anzupassen, beschloß die Bundesregierung, für einen Teil dieser Waren die Außenzölle ganz aufzuheben, soweit das wirtschaftlich tragbar erschien.[2)]

Da die Binnenzölle nicht höher als die Außenzölle sein dürfen, mußten einige Binnenzölle im gleichen Zuge gesenkt werden. Eine Änderung aller spezifischen Außenzölle wurde durch die DM-Aufwertung notwendig.[3)] Bei der ersten Angleichung der spezifischen Sätze an den Gemeinsamen Außentarif wurde für die Rechnungseinheit des Außentarifs ein Wert von 4,20 DM zugrunde gelegt. Nach der Aufwertung entsprach die Rechnungseinheit nur noch einem Wert von 4,- DM. Infolgedessen war die Anpassung - unabhängig davon, ob sie nach oben oder unten vorgenommen worden war - an einen überhöhten Tarif erfolgt, so daß die Außenzölle gesenkt werden mußten. - Für die spezifischen Binnenzölle ergab sich keine Änderung, weil ihr Abbau in Prozenten des Nennwertes der DM zu erfolgen hat und nicht am Außenwert orientiert ist.

> Praktisch ist diese Senkung sehr gering, weil ja nur der abzubauende Unterschied auf der Basis des neuen Rechnungswertes des Außentarifs ermittelt werden mußte. So ergab sich z.B. für Wermutwein (Tarifnummer 22 06-A-I) eine Senkung des Außenzolls von 66,10 DM auf 65,30 DM, was einer Zollminderung von 1,2% für je 100 l entspricht.

Ursache und Art fast aller Zolländerungen im Tarif 1961 zeigten deutlich, daß die Zollpolitik nur noch im Rahmen der EWG-Zollpolitik erfolgen konnte, ja daß in den meisten Fällen die ausdrückliche Genehmigung oder

---

1) 10. Verordnung zur Änderung des Deutschen Zolltarifes 1961, BGBL II, Nr. 46, v. 7.9.61, S. 1394

2) 8. Verordnung zur Änderung des Deutschen Zolltarifs 1961, BGBL II, Nr. 57, v. 23.12.61, S. 1672

3) 7. Verordnung zur Änderung des Deutschen Zolltarifs 1961, (Senkung von Außenzöllen aus Anlaß der DM-Aufwertung) BGBL II, Nr. 25 v. 6.6.61, S. 557

Anweisung von EWG-Instanzen erforderlich war, um Zolländerungen vorzunehmen. Am deutlichsten wurde das bei der Gewährung von Zollkontingenten. Das Jahr 1961 zeigte zum ersten Mal, daß die deutsche Zolltarifpolitik nur noch im Rahmen der Politik der Europäischen Gemeinschaften möglich war. Ohne daß auch nur ein größerer Kreis der fachlich interessierten Öffentlichkeit davon Notiz nahm, wurde offenbar, daß nicht nur de jure, sondern auch de facto das Ende der eigenstaatlichen deutschen Zollpolitik gekommen war!

VI DER ZOLLTARIF 1962

Der Zolltarif 1962 ist auch noch von dem bereits mehrfach erwähnten Beschleunigungsbeschluß geprägt. Der Abbau der Binnenzölle ging über die Planziele des Vertrages hinaus, die Anpassung an den Außentarif war für die Zölle der gewerblichen Wirtschaft um ein Jahr vorverlegt worden, deshalb war eine weitere Anpassung am 1. Januar 1962 notwendig.

An Aufbau und Gliederung hat sich gegenüber dem Tarif 1961 nichts geändert. Für die Berechnung der Übergangszollsätze gelten dieselben Angleichungsregeln wie für den 61er Tarif.

In seiner Entscheidung vom 15. Mai 1962[1)] erklärte der Ministerrat die Ziele der ersten Stufe rückwirkend zum 31.12.1961 für erreicht, so daß mit dem 1. Januar 1962 die zweite Übergangsphase begonnen hat. Von nun an kann nach Art. 8 des EWG-Vertrages die Übergangszeit nur noch einstimmig verlängert werden, so daß mit einer Gesamtübergangszeit von höchstens 12 Jahren zu rechnen ist. Tatsächlich aber werden die nächsten beiden Phasen abgekürzt werden, weil schon jetzt die Vertragsziele zum Teil eine ganze Etappe früher erreicht wurden. Der erst für Ende der zweiten Stufe vorgesehene Mindestabbau des Binnenzollniveaus in Höhe von 50 % konnte mit dem zusätzlichen Abbau von 10 % bei den Industriezöllen bereits am 1. Juli 1962 erreicht werden.

1) Stuttgarter Zeitung v. 17.5.62

1) Der weitere Abbau der Binnenzölle[1)]

a) Zölle der Agrarwirtschaft

Am 1. Januar 1961 waren im Zuge der Beschleunigung die Zölle der nicht liberalisierten Agrarprodukte um weitere 5 % gesenkt worden.

Dieser zusätzliche Zollabbau hatte dazu geführt, daß die nicht liberalisierten Waren um 25 % und die liberalisierten nur um 20 % gesenkt wurden. Mit dem Zolltarif 1962 wird diese ungleichmäßige Entwicklung wieder aufgehoben. Die Binnenzölle der nicht liberalisierten Agrarwirtschaft werden um weitere 5 % gesenkt, die der liberalisierten um 10 %. Damit ist die Gestaltung des Abbaus der Binnenzölle der Agrarwaren wieder einheitlich geworden. Ihre Ausgangszölle sind ausnahmslos um 30 % gesenkt, das entspricht der vertraglichen Zielsetzung.

b) Zölle der gewerblichen Wirtschaft

Im Zolltarif 1962 werden zunächst sämtliche Zölle der gewerblichen Wirtschaft am 1. Januar nur um 10 % gesenkt, weil die zusätzliche 10%ige Herabsetzung erst später beschlossen wurde. Die gewerblichen Zölle waren somit am 1. Januar 1962 um insgesamt 40 % (nach Vertragsziel: 30 %) gesenkt.

2) Die Angleichung an den Außentarif

Im Zolltarif 1962 war für die Agrarwaren die erste Anpassung an den Gemeinsamen Außentarif planmäßig vorzunehmen. Die Angleichung erfolgte - wie bereits erwähnt - an den ungekürzten Gemeinsamen Außentarif. Im Prinzip galten dabei die gleichen Regeln wie sie auf S. 176 f kurz skizziert wurden.

Die Zölle der gewerblichen Wirtschaft waren bereits am 1. Januar 1961 an den Gemeinsamen Außentarif um 30% angepaßt worden. Dabei hatte der Beschleunigungsbeschluß bestimmt, daß die vierte konjunkturpolitische Zollsenkung nur um 50 % rückgängig zu machen sei. Über die zweite

1) Für die auf der folgenden Seite befindlichen Angaben wird auf die tabellarische Übersicht auf S. 171 verwiesen.

Rückspulung der konjunkturpolitischen Zollsenkung hatte der Rat keine Anordnung getroffen. Da aber nach dem Vertragswortlaut die erste Angleichung um 30 % - gerechnet vom Ausgangszollsatz - am 1.1.1962 durchzuführen war und eine so berechnete Angleichung erst dann vollzogen ist, wenn die Zollsenkungen von 1957 zu 100 % zurückgespult sind, ergab sich sinngemäß, daß mit dem 1. Januar 1962 der zweite Teil der Rückspulung der konjunkturpolitischen Zollsenkung vorzunehmen war.

Daraus folgte, daß die von der konjunkturpolitischen Zollsenkung nicht betroffenen Waren in ihren Zollsätzen unverändert in den 62er Tarif übernommen werden konnten, weil sie bereits am 1.1.61 ausreichend angeglichen worden sind. Ferner war gleichfalls keine Änderung notwendig bei den Zollsätzen, die nicht um 50 % rückgespult wurden, etwa weil der EWG-Satz noch unter dem konjunkturpolitischen Zollsatz lag, so daß eine Rückspulung sinnwidrig eine Erhöhung gebracht hätte, die später wieder rückgängig zu machen wäre. - So erstreckte sich die Änderung der Zollsätze der gewerblichen Wirtschaft nur auf die bereits zur Hälfte zurückgespulten, deren zweiter Teil der Rückspulung (wiederum 50 %) nunmehr vorzunehmen war.

3) Das neue Zollgesetz

Mit dem 1. Januar 1962 trat ein am 14.6.1961 beschlossenes neues Zollgesetz in Kraft.[1] Es ist das dritte deutsche Zollgesetz seit 100 Jahren (Das erste Zollgesetz war das Vereinszollgesetz von 1869). Mit dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes wurde das Zollgesetz vom 20.3.1939 für ungültig erklärt. Die gleichzeitig rechtswirksam werdende Allgemeine Zollordnung[2] und die Wertzollordnung[3] fassen die gesamte Zollmaterie in den drei neuen, relativ kleinen Gesetzen zusammen. Allein die Allgemeine Zollordnung ersetzt mit 150 Paragraphen 30 verstreute Zollordnungen mit über 1000 Paragraphen.[4] Die neuen Bestimmungen sehen im wesentlichen eine Straffung der Gesetzesmaterie und eine Vereinfachung der Zollbehandlung vor. Das Zollverfahren wird beschleunigt und auch die Zollgutbehandlung im Zolllagerverkehr und Veredelungsverkehr rationalisiert. Am Prinzip der Bemessungsgrundlage für die Wertverzollung hat sich nichts geändert.

1) BGBL I Nr. 42, v. 21.6.61, S. 737
2) BGBL I Nr. 91, v. 2.12.61, S. 1937
3) BGBL I Nr. 91, v. 2.12.61, S. 1983
4) H.Leschinski "Das neue Zollgesetz vereinfacht das Verfahren" in Stuttgarter Zeitung Nr. 13, v. 17.1.62, S. 12

Zum ersten Mal nimmt ein deutsches Zollgesetz expressis verbis auf die internationalen Verpflichtungen bei der Zollerhebung Bezug: "Der Zoll wird im Rahmen zwischenstaatlicher Verpflichtung nach dem Zolltarif erhoben."[1]

Auf die Zolltarifgestaltung des Zolltarifes 1962 haben das Zollgesetz und die neuen Zollverordnungen naturgemäß keinen Einfluß gehabt.

---

1) § 21 des Zollgesetzes v. 14.6.61

TEIL F: DIE ENTWICKLUNG DER ZOLLERTRÄGE

I DIE ENTWICKLUNG DER ZOLLERTRÄGE UND DER ZOLLBELASTUNG VON 1952 BIS 1962

Grundlage für die ermittelten Zollbelastungen bildeten die Zollertragsstatistiken des Bundesfinanzministeriums. Das Finanzministerium erfaßt die Zoll-Soll-Einnahmen nach den von den Einführern gemeldeten Warenwerten. Wegen nachträglicher Korrekturen, Erstattungen und Nachlässe sowie Stundungen stimmen die Zoll-Ist-Einnahmen nicht ganz mit den Zoll-Soll-Einnahmen überein.

> Die Differenz ist aber relativ unerheblich und kann für unsere Betrachtungsweise unberücksichtigt bleiben. So standen den Soll-Einnahmen von 1955 in Höhe von 1.745,6 Mill. DM Ist-Einnahmen von 1.792,5 Mill. DM gegenüber, das entspricht einer Differenz - bezogen auf die Soll-Einnahmen - von 2,6 %.

Die nachfolgenden Angaben stützen sich auf die Tabelle auf S. 199, aus der auch die Indexzahlen auf S. 200 errechnet wurden.

1) Die Finanzzollerträge

Die Finanzzollerträge betragen in den ersten Jahren mehr als die Hälfte des Zoll-Gesamtertrages, sinken in den letzten Jahren in ihrem Anteil ab und machen 1961/62 nur noch 40 % des Gesamt-Ertrages aus. Ursache für die Entwicklung ist die Ersetzung einzelner spezifischer Zölle durch indirekte Steuern im Rahmen der EWG-Verwirklichung. Von den Finanzzöllen okkupieren die Zölle auf Mineralöle und Mineralölerzeugnisse weit über die Hälfte des Finanzzoll-Gesamtertrages. Der Anteil des Mineralölzollertrages, bei dem die Vergütung für Reexporte auf Grund von Anrechnungsscheinen bereits abgezogen wurde, betrug 1955 56 %, erreichte 1959 62 %, stieg im Jahre 1960 auf 68 % und machte im letzten Jahr (1962) immer noch 62 % aus.[1)]

1) Errechnet aus der Zoll-Ertrags-Statistik des Bundesfinanzministeriums, Abt. III B/5

Die Finanzzollerträge stiegen relativ langsam, gemessen an den Einfuhren des Finanzzollbereiches. Während die Gesamteinfuhren dieses Sektors von 1955 bis 1962 um fast 150 % zunahmen, stiegen die Finanzzollerträge nur um rd. 80 %. Das Absinken von 1960 auf 1961 ist auf die bereits erwähnte Ersetzung von Finanzzöllen durch inländische Abgaben zurückzuführen. An der volkswirtschaftlichen Belastung hat sich dadurch natürlich nichts geändert. Der starke Anstieg 1962 ist eine Folge der außerordentlich hohen Zunahme der finanzzollbaren Einfuhr im Rahmen der allgemeinen Importsteigerungen. Das Nachhinken der Erträge hinter der Einfuhrentwicklung ist vor allem darauf zurückzuführen, daß die Finanzzölle als spezifische Zölle nicht "inflationssicher" sind, d.h. steigende Weltmarktpreise erbringen je Mengeneinheit der Importe keine steigenden Zollerträge. Für diese These spricht auch das Absinken der Zollbelastung bei den Finanzzöllen. Betrug diese - gemessen an der Gesamteinfuhr des Finanzzollbereiches - im Jahre 1955 noch 34,9 %, so belief sie sich in den Jahren 1957 bis 1960 auf rd. 28 % und sank dann bis 1962 auf 25,1 % ab. Dabei spielte selbstverständlich auch die bereits erwähnte Ersetzung der Zölle durch Steuern eine Rolle.

Als Hauptursache für das Nachhinken der Zollerträge hinter der entsprechenden Einfuhrentwicklung wird die mangelnde Wertanpassung der Finanzzölle deutlich sichtbar, wenn man nur die Entwicklung der Zollbelastung der finanzzollbaren Wareneinnahmen betrachtet. Bei der zollbaren Einfuhr ist der Wegfall von Zöllen auch eine Minderung des zollbaren Einfuhrwertes und damit eine Minderung der Bezugsgrundlage der Zollbelastungsberechnung.

Da die Finanzzollsätze in den letzten Jahren nicht geändert wurden, müßte bei gleichbleibenden Einfuhrpreisen die Zollbelastung in dieser Zeit konstant bleiben. Tatsächlich aber sinkt die Zollbelastung der finanzzollbaren Einfuhr von 36,9 % im Jahre 1955 auf 33,7 % im Jahre 1957, steigt dann im Jahre 1958 wieder auf 35,5 % und fällt danach bis 1961 auf 29,5 % und steigt 1962 wieder auf 32,6 %. Diese Schwankungen haben ihre Ursache in den Preisveränderungen der Einfuhrgüter. Besonders deutlich wird das für die Jahre 1957/58. Die Zollbelastung steigt stark an, obwohl der Einfuhrwert der finanzzollbaren Waren nahezu konstant bleibt (Indexwert für beide Jahre: 125). Die Finanzzollsätze bleiben in den beiden Jahren ebenfalls gleich. -

2) Die Agrarzollerträge

Bei der Entwicklung der Agrarzollerträge - in der Statistik des Finanzministeriums ausgewiesen als Schutzzölle der Agrarwirtschaft - muß beachtet werden, daß die Zölle nur einen Teil, und oft nicht einmal den wichtigsten, der einfuhrhemmenden Maßnahmen darstellen. Aus diesem Grund und wahrscheinlich auch wegen der relativ unelastischen Nachfrage hinkt die Agrareinfuhr weit hinter der Steigerung der Importe auf den übrigen Sektoren - besonders im Industriebereich - zurück. Die Entwicklung der Agrarzollerträge läuft nahezu völlig parallel zur landwirtschaftlichen Gesamteinfuhr. Auf der Basis von 1955 weist der Index der Agrarzölle für 1962 175 auf, während die Einfuhr den Indexwert von 186 erreicht.

Dieser Parallelverlauf beweist einerseits, daß die Agrarzölle keine nennenswerte Reduzierung erfahren haben und andererseits, daß sie - zum größten Teil aus Wertzöllen bestehend - mit der landwirtschaftlichen Preissteigerung Schritt gehalten haben.

Ein Blick auf die Zollbelastung offenbart das gleiche Bild. Die Belastung der agrarischen Gesamteinfuhr betrug im Jahre 1955 7,6 % und belief sich 1962 nach geringen, nach unten gerichteten Schwankungen auf 7,0 %.

Bei der zollbaren Agrareinfuhr wird eine, wenn auch nur schwache Abwärtstendenz der Zollbelastung sichtbar. Die Zollbelastung betrug im Jahre 1955 14,4 %, erreichte 1956 mit 15,8 den höchsten Stand und fiel dann langsam ab auf 12,9 % für 1962.

Die relativ hohe Zollbelastung wird auch durch eine Aufstellung von Martinstetter[1)] erhärtet.

Zollsatzlage nach dem Stand von Ende 1957:

Anzahl der Positionen	Zollsatz
143	frei
133	bis 10 %
147	von 10 % bis 20 %
115	von 20 % bis 30 %
17	über 30 %

1) Martinstetter a.O. S. 36

Der Anstieg der zollbaren Einfuhr liegt 1961 zum ersten Mal über dem der agrarischen Gesamteinfuhr. (Die Ursache dafür wird bei den Industriezollerträgen genannt.)

3) Die Industriezollerträge

Die Industriezollerträge - in der Statistik ausgewiesen als Schutzzölle der gewerblichen Wirtschaft - weisen mit Abstand die höchsten Steigerungen auf. Noch 1958 (Basis: 1955) wies der Index nur eine 22%ige Steigerung auf, erreichte aber schon 1959 181, kletterte bis zum Jahre 1961 auf 250 und schloß 1962 mit 301. Die Einnahmen aus Industriezöllen hatten sich also von 425,0 Mill. DM auf 1.281,0 Mill. DM verdreifacht. Dieser Anstieg zeigt noch einmal, daß in Zeiten der konjunkturellen Aufwärtsentwicklung Wertzölle eine zuverlässigere und ertragreichere Einnahmequelle bilden können als spezifische Zölle.

Diese Entwicklung ist um so erstaunlicher, als die Industriezölle in den Jahren 1956 und 1957 kräftig abgebaut wurden und auch im Rahmen der Realisierung der EWG die schnellste und stärkste Kürzung erfahren haben. Die Herabsetzung der Industriezölle infolge der konjunkturpolitischen Zollsenkungen geht deutlich aus dem Nachhinken der Industriezollerträge hinter der Einfuhrentwicklung in den Jahren 1956 bis 1958 hervor. Die Indexzahlen weisen für 1957 einen Anstieg für die Industriezollerträge von nur einem Punkt auf, während der Index der industriellen Gesamteinfuhr auf den Stand von 129 kletterte.

Auffallend ist, daß der Anstieg der zollbaren Industrieeinfuhr fast regelmäßig - zum Teil weit - über dem Gesamteinfuhranstieg des Industriebereiches liegt. Während die industrielle Gesamteinfuhr im Jahre 1962 227 % der Einfuhr von 1955 erreicht, steigt die zollbare Industrieeinfuhr auf fast 437 % an. Die stärksten Steigerungen weist die zollbare Einfuhr in den Jahren 1958 bis 1959 auf, nämlich einen Anstieg um 68 Punkte, und von 1961 bis 1962 um 90 Punkte. Die entsprechenden Steigerungen für die industrielle Gesamteinfuhr betragen 20 Punkte und 38 Punkte. Die Ursache für diese divergierende Entwicklung dürfte vor allem darin liegen, daß mit zunehmendem Zollabbau die Einfuhr der zollbaren Waren relativ stärker steigen kann als die der zollfreien Waren, die schon immer unbelastet importiert werden konnten und für die deshalb aus einer generellen Zollherabsetzung keine Einfuhrverbilligung entstehen kann. Für die

Jahre 1961/62 kommt noch hinzu, daß für einige Waren die bisherige Zollfreiheit gegenüber Nicht-EWG-Ländern durch den Aufbau des Gemeinsamen Außentarifs aufgehoben wurde. Aus diesen Gründen liegen die Indexzahlen regelmäßig (Ausnahme: 1957) über denen der industriellen Gesamteinfuhr, im Gegensatz zu den beiden anderen Zollertrags-Sektoren, bei denen der Anstieg der zollbaren Einfuhr geringer ist. Erst in den Jahren 1961 und 1962 steigt auch im Agrarbereich die zollbare Einfuhr stärker an und zeitigt damit gleichfalls die Folge des Wirksamwerdens des Außentarifs.

Die zollbare Industrieeinfuhr erreichte 1958 den Indexwert von 173 (bezogen auf 1955), 1959 240, stieg bis 1960 auf 296 und schloß 1962 mit 437. Dagegen stand die industrielle Gesamteinfuhr 1958 noch auf 128 und kletterte dann langsam über 148 im Jahre 1959 und 185 für 1960 auf 227 Punkte im Jahre 1962.

Die Zollbelastung der industriellen Gesamteinfuhr sank von 3,1% im Jahre 1955 auf 2,3 % 1957, dem Jahre der stärksten Zollherabsetzungen, stieg dann wieder an auf 3,7 % für 1959 und betrug 1962 4,1 %. Der Anstieg in den letzten beiden Jahren dürfte zweifellos auch auf die Rückspulung der konjunkturpolitischen Zollsenkung und die erste Anpassung an den Gemeinsamen Außentarif zurückzuführen sein.

Die Zollbelastung der zollbaren Industrieeinfuhr weist mit Unterbrechung eine schwache Abwärtsentwicklung von 11,6 % für 1955 auf 8,1 % für 1960 auf und schließt mit 7,9 % für 1962. Für die relative Konstanz in den letzten drei Jahren dürften die gegenläufigen Wirkungen maßgebend gewesen sein, die sich aus dem Aufbau des Außentarifs und dem Abbau der Binnenzölle ergaben.

4) Die Gesamtzollerträge

Die Gesamtzollerträge erreichten 1962 einen im Finanzministerium nie erwarteten Stand von über 3,5 Mrd. DM. Ihre Entwicklung wird bestimmt durch die - teils gegenläufigen - Tendenzen in den drei Zollertragsbereichen. Die Zollerträge hinken der Gesamteinfuhrentwicklung schwach nach, vor allem wegen des Zurückbleibens der Finanzzollertragsentwicklung. Gegenüber der zollbaren Gesamteinfuhr ist der Trendunterschied - bedingt durch die Entwicklung im gewerblichen Bereich - größer. So erreichte die Gesamteinfuhr 1962 (Basis: 1955) einen Wert von 217 %, die zollbare Einfuhr betrug 291 %. Die Zollerträge stiegen dagegen nur auf 172 %.

An der Zollbelastung insgesamt hat sich, von kleineren Schwankungen abgesehen, erstaunlich wenig geändert. Betrug die Zollbelastung 1952 7,5 %, so erreichte sie ihren höchsten Stand 1954 mit 9,6 %, sank dann auf den niedrigsten Satz von 6,6 % im Jahre 1958 ab, stieg danach wieder langsam an und stellte sich in den beiden letzten Untersuchungsjahren auf 7,3 %. Verschiedene gegenläufige Tendenzen prägten dieses Entwicklungsbild: Kürzungen im Zolltarif wurden durch einen stärkeren Einfuhranstieg der zollbaren Waren wieder kompensiert.

> Zu beachten ist, daß die errechnete Belastung nur die Zollbelastung angibt und nichts besagt über die ökonomische Belastung durch indirekte Steuern, landwirtschaftliche Abschöpfungsbeträge u.ä., worauf bereits hingewiesen wurde.

Die Belastung der gesamten zollbaren Einfuhr weist einen deutlichen Abwartstrend auf. Von 18,7 % im Jahre 1955 fällt sie kontinuierlich auf 13,3% für 1962. Die Ursache liegt vor allem darin, daß die zollbare Einfuhr aus den bereits erwähnten Gründen insgesamt stärker gestiegen ist als die Gesamteinfuhr mit zollbarer Einfuhr. Die Zollherabsetzungen wirken sich dann in einer Minderung der Zollbelastung der zollbaren Einfuhr aus. Der Anstieg der Zollbelastung der Industrieeinfuhr konnte auf die Gesamtzollbelastungstendenz wegen des starken Rückgangs der Finanzzollbelastung keinen entscheidenden Einfluß haben.

Für 1960 bis 1962 weisen die Statistiken des Bundesfinanzministeriums auch die Zollbelastung der EWG-Einfuhren gesondert aus.[1] Die Unterlagen geben für 1960 eine Belastung von 7,0 % und für 1961 eine solche von 7,7 % und 1962 von 6,7 % der Gesamteinfuhren aus den EWG-Ländern an. Der Anstieg der Zollbelastung trotz Herabsetzung der Binnenzölle resultiert daraus, daß die Einfuhr von 1960 auf 1961 um 8,2 % stieg, und zwar ausschließlich auf Grund des zollpflichtigen Einfuhranstiegs, während die zollfreie sogar einen leichten absoluten Rückgang um 1,6 % zu verzeichnen hat.

Die Einfuhr aus den Nicht-EWG-Ländern stieg dagegen nur um 3,3%.

Bei der zollbaren Einfuhr aus den EWG-Ländern betragen die Zollbelastungsziffern für 1960/61/62 12,1 %, 12,5 % und 11,7 %; sie liegen

---

1) Abt. III B/5 - Z 2600 - 25/61, Z 1900 - 26/62 und Z 1900 - 19/63

damit unter der Zollbelastung der zollbaren Gesamteinfuhr mit 14,5 %, 13,4 % und 13,3 %, was selbstverständlich eine Folge des Binnenzollabbaus ist.

Die Zollbelastung der Gesamteinfuhr aus den EWG-Ländern liegt über der Zollbelastung der Gesamteinfuhr im Jahre 1961 Die Ursache dafür ist in dem Umstand zu suchen, daß der Anteil der zollfreien Einfuhr aus EWG-Ländern nur 38 % beträgt, während er am Gesamtimport im Jahre 1961 46 % ausmacht.

Die nachstehende Tabelle (Siehe S. 199)[1] gibt die Entwicklung der Zollerträge und der Einfuhren von 1955 bis 1962 an. Für die Jahre 1951 bis 1954 konnten nur die Gesamtzollerträge ermittelt werden. Für jedes Jahr von 1955 bis 1962 wurde die Zollbelastung aus dem Zollertrag und dem zugehörigen Einfuhrwert, unterteilt in Gesamteinfuhr (mit zollfreier Einfuhr) und zollbarer Einfuhr errechnet und als Prozentzahlen angegeben.

Die Tabelle auf S. 200 zeigt die Entwicklung der Zollerträge und der Einfuhren in Indexzahlen unterteilt in den Agrar-, Finanz-, Industrie- und Gesamtzollbereich. Die Indexwerte wurden auf der Basis des Jahres 1955, des ersten, für das untergliedernde Zahlenangaben erhältlich waren, aus der Zollertragstabelle errechnet.

II DIE ENTWICKLUNG DES ZOLLAUFKOMMENS IM VERGLEICH ZUM STEUERAUFKOMMEN SEIT 1872

Die Tabelle auf Seite 203 zeigt die Entwicklung der Zollerträge von 1872 bis zur Gegenwart. Das Zollaufkommen wurde einmal in v.H. des Gesamtsteueraufkommens und zum andern in v.H. der Haushalt-Ist-Einnahmen des Reiches bezw. Bundes berechnet. Der Vergleich der Zollerträge mit dem Gesamtsteueraufkommen ist deshalb wichtig, weil die Relation zu den Haushalteinnahmen leicht ein falsches Bild ergeben kann. Aufgaben, Ausgaben und die Finanzverfassung des Reiches bis 1914 sind mit denen der Weimarer

1) Quelle: Zoll-Ertrags-Statistik des Bundesfinanzministeriums Abtg. III B/5

Tabelle 11

ENTWICKLUNG VON ZOLLERTRAG UND ZOLLBELASTUNG IN MILL. DM

	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962
Finanzzoll-erträge	639,3	835,7	1.143,8	825,3	857,8	943,0	1.000,2	1.085,2	1.262,9	1.197,7	1.476,3
Agrarzoll-erträge	-	-	-	495,4	597,1	596,1	565,1	662,2	693,5	753,7	865,8
Industrie-zollerträge	-	-	-	425,0	424,4	426,6	518,0	769,5	890,7	1.062,1	1.284,0
Gesamtzoll-erträge	1.219,7	1.478,9	1.851,5	1.745,6	1.879,2	1.965,7	2.083,4	2.516,9	2.847,2	3.013,5	3.626,1
Einfuhr betr. Finanzzölle Zollbelastung	-	-	-	2.368,1 34,9%	2.736,1 31,4%	3.327,5 28,3%	3.489,4 28,6%	3.816,6 28,4%	4.563,2 27,6%	4.802,1 24,9%	5.862,9 25,1%
dav. zollb. Einf. Zollbelastung	-	-	-	2.240,7 36,9%	2.491,6 34,4%	2.792,1 33,7%	2.811,9 35,5%	3.217,2 33,7%	3.740,8 33,7%	4.058,3 29,5%	4.528,2 32,6%
Agrareinf. Zollbelastung	-	-	-	6.559,5 7,6%	8.047,2 7,4%	8.657,7 6,8%	8.009,4 7,0%	9.258,6 7,1%	9.752,7 7,1%	10.222,2 7,3%	12.196,9 7,0%
dav. zollb. Einf. Zollbelastung	-	-	-	3.445,6 14,4%	3.781,7 15,8%	4.050,2 14,7%	3.851,4 14,6%	4.818,3 13,7%	5.064,7 13,6%	5.615,7 13,4%	6.682,1 12,9%
Industrieeinfuhr Zollbelastung	-	-	-	13.866,8 3,1%	15.176,5 2,8%	17.850,0 2,3%	17.801,4 2,9%	20.458,2 3,7%	25.635,0 3,4%	26.301,9 4,0%	31.425,7 4,1%
dav. zollb. Einf. Zollbelastung	-	-	-	3.664,5 11,6%	4.064,2 10,4%	4.691,9 9,0%	6.372,7 8,1%	8.775,9 8,7%	10.869,5 8,1%	12.732,3 8,3%	16.028,2 7,9%
Gesamt-Einf. Zolibelastung	16.202,9 7,5%	16.010,4 9,3%	19.337,4 9,6%	22.794,4 7,8%	25.959,9 7,2%	29.835,2 6,6%	29.300,2 7,1%	33.535,5 7,5%	39.950,9 7,1%	41.326,1 7,3%	49.985,5 7,3%
dav. zollb. Einf. Zollbelastung	-	-	-	9.350,8 18,7%	10.337,6 18,2%	11.534,3 17,0%	13.036,0 16,0%	16.811,4 15,0%	19.675,0 14,5%	22.406,4 13,4%	27.238,5 13,3%

Tabelle 12 INDEXZAHLEN ZUR ZOLLBELASTUNG 1955 = 100

Jahr	Finanzzoll-erträge	Agrarzoll-erträge	Industrie-zollerträge	Gesamt-zollerträge	Einfuhr betr. Finanzzölle	Agrar-einfuhr	Industrie-einfuhr	Gesamt-einfuhr
1955	100	100	100	100	100	100	100	100
zollbare	-	-	-	-	100	100	100	100
1956	104	121	100	107	116	122	109	114
zollbare	-	-	-	-	111	109	111	110
1957	114	120	101	113	141	132	129	131
zollbare	-	-	-	-	125	117	128	123
1958	121	114	122	119	147	122	128	128
zollbare	-	-	-	-	125	112	173	139
1959	132	134	181	144	161	141	148	147
zollbare	-	-	-	-	143	140	240	179
1960	153	140	209	163	193	148	185	175
zollbare	-	-	-	-	167	146	296	210
1961	145	152	250	172	202	156	189	181
zollbare	-	-	-	-	181	162	347	240
1962	179	175	301	208	248	186	227	217
zollbare	-	-	-	-	202	194	437	291

Republik ebenso wenig vergleichbar wie mit denen des "Dritten Reichs" und der Bundesrepublik Deutschland.

Für die Zeit bis 1929 ist das Gesamtsteueraufkommen in den Statistischen Jahrbüchern noch nicht enthalten.- Generell muß bei der Betrachtung der Zahlen beachtet werden, daß die statistischen Erfassungsmethoden des Statistischen Reichs- bzw. Bundesamtes sich im Laufe der Zeit naturgemäß sehr geändert haben.

1) Die Zollerträge bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges

In der Tabelle sind die Zahlen nicht für jedes Jahr angegeben worden, sondern es wurden nur einige typische Jahre ausgewählt, die einen Vergleich mit dem Zoll- und Steueraufkommen nach dem Weltkrieg II zulassen.

Nach dem Ende der Freihandelsära stiegen die Zollerträge ab 1879 stark an, blieben dann um die Jahrhundertwende auf ungefähr gleicher Höhe und nahmen nach Einführung des Bülow-Tarifs 1906 wieder zu. Bis zum Ausbruch des ersten Weltkrieges bewegte sich der Anteil des Zollaufkommens an den Haushaltseinnahmen des Reiches zwischen einem Viertel und einem Drittel. Damit wird deutlich, welch große Bedeutung die Zölle für die Budgetgestaltung des Reiches hatten.

Nach dem ersten Weltkrieg konnte das Reich auf neue große Steuern zurückgreifen, wie z.B. die Einkommen- und Körperschaftsteuer, so daß der Anteil des Zollaufkommens wesentlich niedriger wurde. Die Weltwirtschaftskrise wirkte sich weniger auf die Zollerträge, sondern mehr auf das Steueraufkommen aus, so daß der Anteil wieder stieg.

Die Zolltariferhöhungen von 1934 brachten trotz des Importrückgangs wieder eine Steigerung der Zolleinnahmen, da aber alle großen Steuern Reichssteuern geworden waren, sank der Anteil an den Haushaltseinnahmen weiter ab. Auch der Anteil der Zolleinnahmen am Gesamtsteueraufkommen ging von 1932/33 kontinuierlich zurück.

2) Das Zoll- und Steueraufkommen nach 1949

Die Zollerträge waren 1949/50 wegen der geringen Einfuhr sehr niedrig. In den folgenden Jahren stiegen die Zollerträge kontinuierlich an, lediglich einmal unterbrochen im Rechnungsjahr 1957/58 infolge der konjunktur-

politischen Zollsenkungen. Ihr Anteil am Gesamtsteueraufkommen ist - besonders in den letzten Jahren - außerordentlich konstant geblieben. Wenn man von 1949/50 absieht, so betrug der niedrigste Anteil 2,9 % im Jahre 1951/52 und der höchste 4,2%, der zum ersten Mal 1955/56 und dann später noch zweimal erreicht wurde.

Auch der Anteil der Zolleinnahmen an den Haushaltseinnahmen des Bundes weist nur eine geringe Schwankungsbreite auf und zwar grob gesprochen zwischen 4,5 % und 7,0 %. Das Absinken des Anteils im Jahre 1957/58 ist auf die bereits erwähnten Zollsenkungen zurückzuführen; der spätere Anstieg des Anteils ist eine Folge der stark vermehrten Einfuhr und des Aufbaus des Außentarifs.

Insgesamt läßt sich feststellen, daß die Zölle für die Staatseinnahmen in der Bundesrepublik Deutschland keine gravierende Rolle spielen. Berücksichtigt man schließlich, daß von den Zollerträgen rund 40 % auf die Finanzzölle zurückzuführen sind, so wird die fiskalpolitisch relative Bedeutungslosigkeit der Schutzzölle deutlich. Betrachtet man die Gesamtentwicklung der Zollerträge der letzten hundert Jahre im Verhältnis zu den Steuereinnahmen, so wird offenbar, daß die Zölle in Deutschland ihre hervorragende Rolle als einnahmepolitisches Instrument ausgespielt haben.

Tabelle 13 Entwicklung des Zoll- und Steueraufkommens[1] in Mill. RM/DM

Rechnungsjahr	Gesamtsteueraufkommen aus Reich (Bund) Länder + Gemeinden	Haushalt-Ist-Einnahmen des Reiches (Bundes)	Zollerträge	Zollerträge i.v.H. ds. Gesamtsteueraufkommens	Zollerträge i.v.H. der Haushalt-Ist-Einnahmen
1872/73[2][3]	-	1.423,3	94,5	-	6,6
77/78	-	535,1	100,0	-	18,6
85/86	-	615,4	215,7	-	35,1
92/93	-	1.068,7	360,0	-	33,7
98/99	-	1.815,3	475,8	-	26,2
1904/05	-	1.987,9	498,9	-	24,6
09/10	-	2.632,3	660,1	-	25,1
12/13	-	2.827,2	728,0	-	25,7
19/20	-	15.909,5	112,0	-	0,7
24/25	-	7.559,6	356,6	-	4,7
29/30[4]	13.437,1	9.137,1	1.095,2	8,2	12,0
32/33	10.222,5	6.683,0	1.106,0	10,8	16,5
37/38	18.599,1	14.031,3	1.595,2	8,6	11,4
39/40	29.118,4	23.571,7	1.696,5	5,8	7,2
49/50[5]	19.118,2	-	346,5	1,8	-
50/51[6]	20.458,5	12.427,3	707,2	3,5	5,7
51/52	27.860,1	17.476,1	830,5	2,9	4,7
52/53	33.736,7	21.319,2	1.121,9	3,3	5,3
53/54	36.512,9	22.836,1	1.319,3	3,6	5,8
54/55	39.184,1	24.013,0	1.551,2	3,8	6,5
55/56	43.503,7	26.096,6	1.849,4	4,2	7,0
56/57	47.871,7	28.354,0	2.012,8	4,2	7,1
57/58	50.116,2	33.120,5	2.001,8	4,0	6,0
58/59[7]	53.790	34.387	2.255	4,2	6,6
59/60	60.341	38.647	2.468	4,1	6,4
1960[8]	68.650	41.288	2.786	4,1	6,7
1961	76.705	44.658	3.130	4,1	7,1

1) Quelle: Statistische Jahrbücher für das Deutsche Reich bezw. die Bundesrepublik Deutschland
2) Einschließlich der französischen Kriegsentschädigung.
3) Die Haushalt-Ist-Einnahmen umfassen alle Steuern und Abgaben an das Reich, sowie die Matrikularbeiträge (ohne Abzug der Überweisungen an die Bundesstaaten/Länder).
4) Gesamtsteueraufkommen nach Haushalt-Ist-Einnahmen.
5) Das Gesamtsteueraufkommen enthält nicht die durchlaufenden Posten, wohl aber Soforthilfe und Lastenausgleich.
6) Gesamtsteueraufkommen nach kassenmäßigen Einnahmen.
7) In den Statistischen Jahrbüchern von diesem Jahr an ohne Dezimalstellen.
8) In diesem Jahr erfolgte die Umstellung des Rechnungsjahres auf das Kalenderjahr. Die Haushaltseinnahmen des Bundes des Rumpfjahres (1.4.60 bis 31.12.60) wurden auf ein Kalenderjahr umgerechnet.

TEIL G: DIE AUSWIRKUNGEN DER BISHERIGEN ZOLLTARIFMASSNAHMEN IM RAHMEN DER EWG AUF DEN AUSSENHANDEL DER BUNDESREPUBLIK

In diesem Abschnitt soll versucht werden, an Hand von statistischem Material die Auswirkungen zu zeigen, die sich bisher nach Beginn der Zolltarifmaßnahmen im Rahmen der EWG-Verwirklichung im Außenhandel der Bundesrepublik Deutschland ergeben haben.

> Dabei werden der Untersuchung zwar zollunionstheoretische Überlegungen zugrunde gelegt, aber es kann und soll nicht Aufgabe dieses Kapitels sein, eine makroökonomische Analyse der primären, sekundären und tertiären Folgen einer Zollunionsbildung vorzunehmen.[1)]

Die Untersuchung beschränkt sich auf die Bundesrepublik, weil ihre Zolltarifmaßnahmen und nicht die der EWG als Ganzes Gegenstand der Arbeit sind. Außerdem ist die Entwicklung des Außenhandels der Bundesrepublik nicht mit der in anderen Unionsländern vergleichbar. Die Bundesrepublik hatte auf Grund der 1957 vorgenommenen Zollsenkungen einen erheblichen Teil der ersten Binnenzollsenkungen bereits vollzogen. Andererseits mußten die Abstände zwischen den tatsächlich angewandten Zollsätzen und dem Gemeinsamen Außentarif wegen der notwendigen Rückspulungen schneller als in anderen Ländern verringert werden.

Das auf den folgenden Seiten angeführte statistische Material wurde auf zwei Fragen hin untersucht:

1. Ist für die Bundesrepublik eine Handelsvermehrung mit den EWG-Partnern nachweisbar?

2. Zeigen sich für die Bundesrepublik Anzeichen einer Handelsverlagerung in einem Rückgang oder relativ langsameren Anstieg der Ex- und Importe nach bezw. von Drittländern?

Die Fragestellung nach den Außenhandelswirkungen folgt damit der "pioneer study of this question"[2)] von Viner, der diese Wirkungen in

1) Im Literaturverzeichnis sind die wichtigsten Schriften, die sich mit der "Theorie der Zollunion" befassen, genannt.
2) J.E. Meade "The Theory of Customs Unions" Amsterdam 1955, S. 29

"trade-creating" und "trade-diverting" Effekte eingeteilt hat.[1]

Eine "handelsschaffende" (bezw. "handelsvermehrende") Wirkung[2] liegt vor, wenn die Beseitigung von Handelshindernissen dazu führt, daß nunmehr die Exporteure eines Unionslandes das einheimische Angebot vom Markt des Importlandes verdrängen. Dieser handelsvermehrende Effekt ist das erklärte Ziel jeder Zollunion.

Andererseits ist es denkbar, daß der Aufbau des Unionstarifs und der Abbau der Binnenzölle dazu führt, daß eine Ware X nunmehr vom Partnerland B importiert wird, obwohl der kostengünstigere Exporteur nach wie vor im Drittland C ist, der aber wegen der präferentiellen Behandlung von B im Unionsland A nicht mehr zum Zuge kommt. Das hat dann eine Verminderung des Außenhandels mit Drittländern zur Folge. Diese Wirkung ist das Ergebnis des extremen Abweichens vom Meistbegünstigungsprinzip durch eine Zollunion und wird "Handelsablenkung" genannt.[3]

> Welche Wirkung die bedeutungsvollere ist, hängt von den tatsächlichen Umständen ab, unter denen die Bildung der Zollunion erfolgt. Dazu gehören insbesondere die Höhe der bisherigen Zollsätze, die Zahl der sich vereinigenden Länder, ihre wirtschaftliche Potenz, ihre Produktionsstruktur und Art und Umfang ihres Außenhandels. Für die handelsablenkende Wirkung ist besonders ausschlaggebend die Höhe der Zollsätze der Union vor und nach dem Aufbau des Gemeinsamen Außentarifs und die der Drittstaaten.[4]

I DIE ENTWICKLUNG DER EINFUHR

Die Untersuchung wurde auf den Import konzentriert, weil - unter Berücksichtigung des Themas dieser Arbeit - die Einfuhrentwicklung am ehesten aus den Veränderungen der deutschen Zolltariflage erklärbar ist.

---

1) Jakob Viner "The Customs Union Issue" New York 1950, S. 44
2) Rolf Sannwald/Jaques Stohler "Wirtschaftliche Integration" Tübingen 1958, S. 39 f.
3) Sannwald/Stohler a.O. S. 41
4) Die theoretischen Bedingungen dieser Wirkungen werden eingehend diskutiert bei Meade a.O. S. 34 ff. und im Anschluß daran von Sannwald/Stohler a.O. S. 42 ff.

Für die Beurteilung der Ausfuhrentwicklung müßten dagegen, wenn eine Detailanalyse versucht werden sollte, auch die Zolltarifveränderungen der anderen EWG-Partner berücksichtigt werden.

Als Basis für die Indexwerte wurde in den meisten Fällen das Jahr 1958 gewählt, weil es das letzte Jahr vor dem Wirksamwerden des EWG-Vertrages war.[1]

Die absoluten Zahlen sind stets die Ergebnisse der Einfuhrermittlung gerechnet nach Herstellungsländern (nicht nach Einkaufsländern), weil diese Berechnung die statistisch meist verwendete ist.

1) Die Einfuhrentwicklung aus OEEC/OECD Ländern[2]

Die nachfolgende Tabelle 14 enthält die Einfuhren - gegliedert nach den Abschnitten des 1961 gültigen Zolltarifs[3] - seit 1958.

Die linke Seite zeigt die Einfuhr aus den EWG-Ländern,[4] die rechte die Einfuhr aus den übrigen OEEC/OECD Ländern (ohne USA und Kanada).[5]

---

1) Der EWG-Vertrag trat am 1.1.58 in Kraft; die erste Zollmaßnahme war die Binnenzollsenkung am 1.1.59.

2) Das Abkommen über die OEEC (Organization for European Economic Co-operation) wurde am 16.4.48 von folgenden Staaten unterzeichnet: Belgien, Dänemark, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Island, Italien, Luxemburg, den Niederlanden, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, der Schweiz und der Türkei. Die Bundesrepublik wurde am 31.10.49 Vollmitglied. Spanien trat 1959 als Vollmitglied bei. Die USA und Kanada wurden assoziierte Mitglieder, Jugoslawien und Finnland arbeiteten beschränkt mit. - Die OEEC wurde am 14.12.60 in die OECD (Organization for Economic Co-operation und Development) umgewandelt. USA und Kanada wurden Vollmitglieder. An der übrigen Zusammensetzung änderte sich nichts.

3) Die Abschnitte XIX "Waffen und Munition, Teile davon"; XX "Verschiedene Waren" und XXI "Kunstgegenstände, Sammlungsstücke und Antiquitäten" wurden ausgelassen. Die dazugehörenden Einfuhrwerte lassen keinen Trend erkennen. Da sie ohnedies quantitativ im Einfuhrhandel keine Rolle spielen, ändert sich durch ihre Elimination am Gesamtbild nichts.

4) Die Einfuhren aus dem Saarland wurden nur bis zum 5.7.59 als Importe aus der EWG gezählt.

5) In den Zahlen sind die Einfuhren aus Spanien erst ab 1959 enthalten.

Die Übersicht zeigt deutlich eine starke Vermehrung der Einfuhr aus den EWG-Ländern. Zwar ist auch der Import aus Drittländern des Untersuchungsbereiches gestiegen; aber mit Ausnahme der Abschnitte II "Waren pflanzlichen Ursprungs", V "Mineralische Stoffe" und XV "Unedle Metalle und Waren daraus" steigt die Einfuhr aus dem EWG-Bereich - z.T. wesentlich - stärker als die aus den anderen Ländern. Die höchste Steigerung weist der Abschnitt VII "Kunststoffe, Zelluloseäther und -ester und Waren daraus; Kautschuk (Naturkautschuk, synthetischer Kautschuk und Faktis) und Kautschukwaren" mit 281 für 1961 gegenüber 1958 = 100 auf. Fast genau so stark ist der Anstieg der Einfuhr im Abschnitt XVI "Maschinen, Apparate und mechanische Geräte; elektrische Waren". Der Indexwert beträgt für 1961 266.

- Auch bei den Abschnitten VIII "Häute, Felle, Leder, Pelzfelle und Waren daraus; Sattlerwaren; Reiseartikel; Täschnerwaren; Waren aus Därmen", IX "Holz, Holzkohle und Holzwaren; Kork und Korkwaren; Flechtwaren und Korbmacherwaren", XIII "Waren aus Steinen, Gips, Zement, Asbest, Glimmer oder ähnlichen Stoffen; keramische Waren; Glas und Glaswaren" und XVIII "optische, photographische und kinematographische Instrumente, Apparate und Geräte; Meß-, Prüf- und Präzisionsinstrumente, -apparate und -geräte; medizinische und chirurgische Instrumente, Apparate und Geräte; Uhrmacherwaren; Musikinstrumente; Tonaufnahme- und Tonwiedergabegeräte" hat sich die Einfuhr 1961 gegenüber 1958 mehr als verdoppelt, ohne daß ein auch nur annähernd gleicher Einfuhranstieg aus den Drittländern zu verzeichnen wäre.

In einigen Abschnitten lag die Einfuhr aus EWG-Ländern 1958 unter dem Import aus den in Frage kommenden Drittländern, 1961 hat sich das Verhältnis umgekehrt, wie z.B. bei Abschnitt I "Lebende Tiere und Waren tierischen Ursprungs". Die Verlagerung der Hauptlieferländer ist eine Folge des überproportionalen Wachstums der Importe aus dem EWG-Bereich.

Die Handelsvermehrung ist also eindeutig nachweisbar, aber auch für Handelsverlagerungen gibt es bereits einige Anzeichen. In den Abschnitten VI "Erzeugnisse der chemischen Industrie und verwandter Industrien" und XI "Spinnstoffe und Waren daraus" ist die Einfuhr aus den Nichtteilnehmerländern von 1960 bis 1961 absolut um 23 bezw. 12 Punkte zurückgegangen. Im gleichen Zeitraum stieg die entsprechende Einfuhr aus den EWG-Staaten um 29 bezw. 23 Punkte. Die Einfuhrentwicklung von Holz usw. (Abschnitt IX) aus den Drittländern stagnierte völlig, während sich

der Import aus den Unionsländern mehr als verdoppelte.

Selbstverständlich dürften für die Handelsentwicklung noch andere Faktoren maßgebend gewesen sein als nur die Zolltarifmaßnahmen. Die stärkere EWG-Einfuhr in die Bundesrepublik bei Agrarprodukten bei den Abschnitten I "Lebende Tiere usw." und IV "Waren der Lebensmittelindustrie; Getränke, alkoholische Flüssigkeiten; Tabak" im Vergleich zum Import aus den anderen Ländern hängt sicherlich auch mit dem Abbau der Kontingente innerhalb der EWG zusammen, denn die Zollpräferenz war im landwirtschaftlichen Bereich in den letzten Jahren noch nicht so groß wie bei den industriellen Produkten.

2) Die Handelsentwicklung mit den wichtigsten Einfuhrländern

Die Tabelle 15 zeigt die Entwicklung der Importe aus jenen Ländern, aus denen die Bundesrepublik 1958 Waren im Werte von jeweils mindestens 500 Mill. DM einführte. Die Länder sind als Herstellungsländer in der Reihe ihrer Bedeutung für die Einfuhr im Jahre 1958 geordnet.

Die Tabelle zeigt deutlich, daß der Einfuhranstieg aus den EWG-Ländern weit über der Importsteigerung aus anderen Ländern liegt. Den schwächsten Anstieg der Partnerländer hat Holland mit einem Indexwert von 168 für 1962 gegenüber 1958 aufzuweisen, der stärkste Anstieg zeigt sich bei Frankreich, dessen Exporte in die Bundesrepublik auf weit mehr als das Dreifache gegenüber 1958 gestiegen sind. Damit ist Frankreich - nach den USA - zum bedeutendsten Einfuhrland für die Bundesrepublik geworden, während die Niederlande vom zweiten auf den vierten Platz - hinter Italien - gerückt sind. Diese Entwicklung scheint darauf hinzudeuten, daß Länder, mit denen der Außenhandel bereits vor der Unionsbildung relativ hoch war, durch den Abbau der Binnenzölle nicht zu so einem starken Anstieg des Handels kommen können wie solche Partnerländer, deren Außenhandel mit einem anderen Partnerland vorher relativ niedrig war.

3) Die Anteile der OECD-Länder an der Gesamteinfuhr der Bundesrepublik

Der Anteil der Einfuhr aus den EWG-Ländern ist seit 1958 ständig gestiegen (Siehe auch Tabelle 18). Keine andere Ländergruppe weist eine solche Aufwärtsentwicklung ihres Importanteils auf. Die Anteilssteigerung ist nach Tabelle 16 in erster Linie zu Lasten der Nicht-OECD-Länder erfolgt; aber auch die EFTA-Länder[1] mußten gegenüber 1958 Einbußen hinnehmen.

Auffallend ist allerdings, daß die USA - wofür auch die Zahlen der Tabelle 15 sprechen - ihren Anteil in den letzten drei Jahren praktisch voll gehalten haben. Wie auf S. 52 erwähnt, können geographisch benachbarte Länder Zollpräferenzen besser ausnutzen als entfernter liegende; vice versa werden diese durch Zolidiskriminierung (wie sie Zollunionsländer gegenüber Drittländern üben) nicht so stark benachteiligt wie die benachbarten. Der Beobachtungszeitraum ist allerdings zu kurz, um diese These endgültig verifizieren zu können, zumal dagegen spricht, daß das Nachbarland Großbritannien von allen Nicht-Teilnehmerländern im letzten Jahr auf den höchsten Einfuhranstieg gekommen ist.

Die stärkste Anteilssteigerung an der Gesamteinfuhr der Bundesrepublik hatten die EWG-Staaten im Jahre 1959, obwohl in diesem Jahr die EWG-Zollpräferenzen kaum wirksam gewesen sind, weil die Binnenzollsenkung auch Drittländern zugute kam, soweit der gekürzte Zollsatz nicht den zukünftigen Außentarif unterschritt. Die Einfuhrerhöhung kann als eine Vorwegnahme der zukünftigen Entwicklung durch die Importeure gewertet werden. Die in Frage kommenden Wirtschaftskreise tendierten dazu, bereits "... ihre Entwicklungsprogramme und ihre Handelsverbindungen auf Grund eines Wirklichkeit gewordenen Gemeinsamen Marktes festzulegen."[2]

1) = European Free Trade Association mit Großbritannien, Dänemark, Norwegen, Schweden, Österreich, Portugal und der Schweiz.
2) Dritter Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft a.O. S. 16

Tabelle 14 [1] Einfuhrentwicklung nach Zolltarifabschnitten seit 1958

Zolltarifabschnitt	Warenbezeichnung	Einfuhr aus 1958 Mill DM	1959 Mill DM	1958 =100
I	Lebende Tiere und Waren tierischen Ursprungs	681,9	920,5	135
II	Waren pflanzlichen Ursprungs	1.264,9	1.507,2	120
III	Tierische u. pflanzl. Fette u. Öle; Erzeugnisse ihrer Spaltung;	69,5	79,7	115
IV	Waren der Lebensmittelindustrie, Getränke, alkoholische Flüssigkeiten;	380,0	454,2	119
V	Mineralische Stoffe	652,8	744,0	114
VI	Erzeugnisse d. chem. Industrie u. verwandter Industrien	238,5	467,3	164
VII	Kunststoffe, Zelluloseäther u. -ester u. Waren dar.;Kautsch.	86,4	139,5	161
VIII	Häute, Felle, Leder, Pelzfelle u. Waren dar., Sattlerwaren;	113,4	185,7	164
IX	Holz, Holzkohle u. Holzwaren; Kork u. Korkw.; Flechtwaren;	111,7	145,3	129
X	Ausgangsstoffe f. d. Papierherstellung, Papier, Pappe u. War. dar.	131,2	170,6	130
XI	Spinnstoffe u. Waren dar.	1.146,7	1.426,4	124
XII	Schuhe, Kopfbedeckung; Regen u. Sonnenschirme; künstl. Blum.	80,2	112,4	140
XIII	Waren aus Steinen, Gips, Zement Glimmer u. ähnl. Stoffen;	95,5	138,9	146
XIV	Echte Perlen, Edelsteine, Schmucksteine u. derg., Edelme.	105,0	132,6	127
XV	Unedle Metalle u. Waren dar.	1.528,6	2.064,2	135
XVI	Maschinen, Apparate u. mech. Geräte; Elektr. Waren	533,0	741,9	139
XVII	Beförderungsmittel	340,1	579,6	171
XVIII	Optische u. photographische Geräte und kinematographische Instrumente, Apparate	45,9	48,5	106

1) Quelle: Errechnet aus: Außenhandel mit den Mitgliedsländern der OEEC/OECD, 1958, 1959, 1960, 1961, Stat. Bundesamt, Wiesbaden

WG - Ländern				Einfuhren aus OEEC Ländern (ohne USA + Kanada)						
960 Mill DM	1958 =100	1961 Mill DM	1958 =100	1958 Mill DM	1959 Mill DM	1958 =100	1960 Mill DM	1958 =100	1961 Mill DM	1958 =100
.100,3	162	1.202,7	177	777,9	966,5	124	944,6	121	991,0	127
.665,6	132	1.884,2	149	406,9	738,6	181	677,2	167	738,2	181
101,5	146	75,5	109	83,3	89,0	107	55,1	66	66,4	80
523,5	137	590,8	155	279,1	301,1	108	312,9	112	340,7	122
876,1	134	757,4	116	791,2	854,9	108	1.058,9	134	990,1	125
478,3	168	560,5	197	254,8	33,2	131	454,7	179	399,4	156
208,3	241	242,5	281	103,8	127,7	123	157,9	151	160,3	154
190,4	168	233,2	106	147,7	194,1	132	181,9	123	189,6	128
222,9	199	250,0	224	441,2	414,0	93	454,8	103	442,1	100
224,2	171	227,3	173	550,8	714,9	129	739,4	134	757,8	137
.424,4	161	2.113,4	184	661,7	813,0	122	894,9	135	814,3	123
150,7	188	178,2	221	25,7	30,3	118	41,3	160	53,4	208
63,8	67	223,5	234	77,0	81,8	106	108,0	140	119,9	156
378,7	360	172,5	165	183,2	261,8	142	264,0	144	188,5	103
457,5	161	2.353,1	154	764,6	1.001,4	131	1.192,8	156	1.210,2	158
060,5	199	1.410,5	266	718,8	890,5	124	1.143,5	158	1.383,8	192
572,8	168	617,2	182	202,9	212,6	104	180,1	88	215,3	105
66,3	144	97,5	212	143,3	159,2	111	190,9	133	213,8	149

Tabelle 15[1] Handelsentwicklung mit wichtigsten Einfuhrländern mit jeweils mehr als 500 Mill. DM für 1958

	1958	1959		1960		1961		1962	
Land	Mill. DM	Mill. DM	1958 =100	Mill. DM	1958 =100	Mill. DM	1958 =100	Mill. DM	1958 =100
USA	4.192,5	4.575,9	109	5.973,9	142	6.097,1	145	7.026,6	168
Niederlande	2.500,2	3.124,4	125	3.637,7	146	3.762,2	151	4.200,9	168
Italien	1.697,5	2.181,9	128	2.631,3	155	3.043,4	179	3.735,0	220
Frankreich	1.595,1	2.761,0	173	3.997,9	250	4.617,7	289	5.269,8	331
Schweden	1.410,8	1.532,9	109	1.803,6	128	1.930,1	137	2.000,7	142
Belg./Lux.	1.409,9	1.776,3	126	2.441,4	173	2.354,7	167	2.765,0	196
Großbritannien	1.360,7	1.630,4	120	1.956,4	144	1.965,1	145	2.352,5	174
Schweiz	1.167,3	1.431,9	122	1.626,8	139	1.612,3	138	1.707,0	146
Dänemark	1.042,3	1.187,0	114	1.154,5	110	1.159,1	111	1.208,5	116
Kanada	964,7	693,3	72	876,7	91	944,7	98	879,0	92
Österreich	915,8	997,7	108	1.108,1	121	1.247,0	136	1.375,7	150
Argentinien	592,4	553,3	102	548,3	101	447,5	83	752,3	127

1) Quelle für die Einfuhrwerte: Statistisches Jahrbuch 1959, 1960, 1961, 1962 und "Außenhandel" Reihe 1, Januar 1963, Stat. Bundesamt, Wiesbaden.

Tabelle 16 [1] Anteile der OECD-Länder an der Gesamteinfuhr der Bundesrepublik in v.H.

	1958	1959	1960	1961	1962 [2]
EWG	25,6	28,8	29,7	31,1	32,3
EFTA	20,8	20,7	19,6	19,4	18,9
USA und Kanada	16,6	14,7	16,0	15,9	15,9
Sonstige OECD-Länd.	3,2	3,2	2,9	3,1	2,7
Übrige Länder	33,8	32,6	31,8	30,5	30,2
Gesamteinfuhr	100	100	100	100	100

4) Die Entwicklung der Einfuhr aus den wichtigsten Ländergruppen

Die jährlichen Zuwachsraten der Einfuhr aus EWG-Ländern sind in jedem Jahr höher als die Zuwachsraten der Einfuhr anderer Ländergruppen (Ausnahme: Asien 1960 und Mittel- + Südamerika 1962). Sie liegen regelmäßig - zum Teil beträchtlich - über den Zuwachsraten der Gesamteinfuhr.

Der Gesamteinfuhranstieg von 1958 bis 1959 in Höhe von rd. 4,7 Mrd. DM ist mit 2,4 Mrd. mehr als zur Hälfte auf die EWG zurückzuführen. Am Anstieg im Jahre 1961 gegenüber 1960 beträgt der EWG-Anteil mit rd. 1,1 Mrd. von 1,6 Mrd. DM sogar 65 %. Im letzten Jahr ist der Anteil der EWG an der Gesamteinfuhrsteigerung mit 2,2 Mrd. von 5,1 Mrd. auf rd. 43 % zurückgegangen. Erst die nächsten Stufen der EWG-Verwirklichung werden erkennen lassen, ob die theoretisch zu erwartende stärkere Expansion des Handels mit den Mitgliedsländern in der ersten Phase des Binnenzollabbaus tatsächlich durch eine verlangsamte Expansion in den folgenden Jahren abgelöst wird.

Die gesamte Einfuhrentwicklung wird selbstverständlich auch durch andere Faktoren bestimmt sein, wie z.B. durch die Aufwertung der DM; aber die unterschiedliche Höhe der Steigerung läßt deutlich eine Tendenz zugunsten

1) Quelle: Außenhandel mit den Mitgliedsländern der OECD 1961, Reihe 7, Stat. Bundesamt
2) Vorläufige Ergebnisse

Tabelle 17 [1] Entwicklung der Einfuhr aus den wichtigsten Ländergruppen (in Mill. DM)

Ländergruppe	1958	1959	1960	1961	1962
Einfuhr insges.	31.133,1	35.823,2	42.722,6	44.363,2	49.498,2
1958:	100	115	137	143	159
Jährl. Zuwachsr.:		14,5%	19,2%	4,1%	11,5%
davon: EWG	7.969,2	10.334,4	12.708,3	13.778,0	15.966,4
1958:	100	129	160	173	200
Jährl. Zuwachsr.:		29,1%	23,2%	8,5%	15,9%
EFTA	6.486,9	7.420,3	8.391,5	8.592,2	9.395,6
1958:	100	114	129	132	146
Jährl. Zuwachsr.:		14,4%	12,9%	2,3%	9,4%
USA + Kanada	5.159,2	5.270,5	6.853,2	7.044,2	7.904,3
1958:	100	102	133	136	153
Jährl. Zuwachsr.:		2,2%	13,0%	2,8%	12,2%
Afrika	1.977,9	2.221,7	2.455,4	2.463,8	2.687,5
1958:	100	112	124	124	136
Jährl. Zuwachsr.:		12,3%	10,5%	0,4%	9,1%
Mittel-+Südameri.	3.318,1	3.451,2	3.723,8	3.662,8	4.290,6
1958:	100	104	112	110	129
Jährl. Zuwachsr.:		4,0%	7,8%	- 1,7%	17,2%
Asien	2.624,2	3.034,6	3.924,5	3.953,2	4.111,3
1958:	100	116	149	151	157
Jährl. Zuwachsr.:		15,7%	29,3%	0,7%	3,9%

1) Quelle für die absoluten Zahlen: Statistisches Jahrbuch 1959, 1960, 1961, 1962 und "Außenhandel", Reihe 1, Statistisches Bundesamt Wiesbaden, Januar 1963

der EWG erkennen, erreicht doch nicht annähernd eine andere Ländergruppe einen Indexwert von 200 für 1962 (Basis: 1958) bei einem Gesamteinfuhranstieg auf 159 %.

5) Der EWG-Anteil an der Gesamteinfuhrentwicklung seit 1951

Wie die nachstehende Tabelle 18 zeigt, lagen die Zuwachsraten aus EWG-Ländern auch vor Inkrafttreten des EWG-Vertrages teilweise bereits über denen der Gesamteinfuhr; aber erst vom Jahre 1958 an übersteigen sie die Zunahme der Gesamteinfuhr regelmäßig, während noch im Jahre 1956 einem allgemeinen Zuwachs von 14,2 % ein Einfuhrzuwachs aus EWG-Ländern von nur 4,0 % gegenüber stand. Auch im Jahre 1957 erreicht die prozentuale Zunahme der Einfuhr aus EWG-Ländern nicht die prozentuale Zunahme der Gesamteinfuhr.

Der prozentuale Anteil der EWG an der Gesamteinfuhr fällt von 1955 mit 25,8 auf 23,4 im Jahre 1957 ab, steigt dann aber sehr rasch auf 25,6 und 28,8 für 1958 bezw. 1959. Ob die Steigerung von 1957 auf 1958 auch schon als Vorgriff auf die Vertragsverwirklichung zu werten ist, kann an Hand des statistischen Materials nicht beurteilt werden. Aber die zeitliche Parallele zwischen Anteilssteigerung und Ingangsetzen der EWG ist so deutlich, daß der Kausalzusammenhang nicht zu bestreiten ist. Grob gesprochen entwickelte sich der EWG-Anteil an der Gesamteinfuhr seit Inkrafttreten der EWG von einem Viertel zu einem Drittel.

Tabelle 18 [1] Gesamteinfuhrentwicklung und EWG-Anteil seit 1951

Jahr	Insgesamt Mill. DM	1951=100	jährl. Zuwachsraten	Einfuhr aus EWG-Ländern Mill. DM	1951=100	jährl. Zuwachsraten	EWG-Anteil %
1951	14.725,5	100		2.986,5	100		20,3
1952	16.202,9	110	10,2%	3.685,9	123	23,4%	22,7
1953	16.010,4	109	- 1,2%	4.026,5	135	9,5%	25,1
1954	19.337,1	131	20,7%	4.724,4	158	17,3%	24,4
1955	24.472,4	167	26,6%	6.316,7	212	33,7%	25,8
1956	27.963,9	190	14,2%	6.589,9	221	4,0%	23,6
1957	31.696,9	215	13,3%	7.404,0	247	12,1%	23,4
1958	31.133,1	211	- 1,9%	7.969,2	267	7,6%	25,6
1959	35.823,2	243	15,1%	10.334,4	346	29,7%	28,8
1960	42.722,6	290	19,2%	12.708,3	425	22,9%	29,7
1961	44.363,2	301	3,8%	13.778,0	460	8,4%	31,1
1962	49.498,2	336	11,5%	15.966,4	535	15,9%	32,0

II DIE ENTWICKLUNG DER AUSFUHR

Bei der Ausfuhr lassen sich Handelsvermehrungen oder gar Handelsverlagerungen nicht so eindeutig nachweisen wie bei der Einfuhr. Die allgemeine Abschwächung der Ausfuhraufwärtsentwicklung mag zu dem uneinheitlichen Bild beigetragen haben. Trotzdem lassen sich gewisse Tendenzen auch beim Export erkennen.

Analog zu den Herstellungsländern bei der Einfuhr wurden für die Ausfuhr die Ergebnisse der Exportermittlung gerechnet nach Verbrauchs-Ländern (und nicht nach Käuferländern) zugrunde gelegt.

1) Quelle: Außenhandel mit den Mitgliedsländern der OECD 1961 a.O. und Reihe 1 a.O.

1) Die Handelsentwicklung mit den wichtigsten Ausfuhrländern

Die Tabelle 19 zeigt die Entwicklung der Exporte für jene Länder, in die bereits im Jahre 1958 für jeweils mehr als 500 Mill. DM ausgeführt wurden. Die Länder sind in der Reihe ihrer Bedeutung für die Ausfuhr (Basis: 1958) aufgeführt.

Seit 1958 ist die Ausfuhr nach Frankreich mit einem Indexwert von 251 und nach Italien mit 222 am stärksten gestiegen, dagegen haben die Niederlande bis 1962 nur einen Anstieg auf 163 und Belgien/Luxemburg sogar nur einen auf 146 zu verzeichnen. Die Ursache dürfte vor allem darin liegen, daß der Abbau der relativ hohen Schutzzölle Frankreichs und Italiens eine stärkere Exportmöglichkeit eröffnete als die Reduzierung der sowieso schon niedrigen Beneluxzölle. Dies erhärtet die anerkannt richtige These der Zollunionstheorie, daß die Handelsvermehrung für ein Partnerland desto stärker ist, je höher die ursprünglichen Zölle waren.[1)]

Der Verlagerungstrend der Ausfuhr zur EWG ist nicht eindeutig. So stieg die Ausfuhr in die Schweiz mit einem Wert von 193 (Basis: 1958) und nach Dänemark mit 164 höher an als in die Beneluxstaaten, und die USA erreichten dieselbe Steigerung wie Belgien-Luxemburg. Andererseits ist es bemerkenswert, daß der absolute Rückgang der Exporte von 1961 bis 1962 sich nur auf Nicht-EWG-Länder erstreckt, darunter Großbritannien und Norwegen. Berücksichtigt man ferner, daß die Ausfuhrentwicklung nach zwei anderen EFTA-Ländern, nämlich Österreich und Schweden seit 1961 bezw. 1960 praktisch stagniert, dann wird auch hier ein relativer Rückgang des Außenhandels mit Nicht-EWG-Ländern sichtbar.

2) Die Entwicklung der Ausfuhr nach den wichtigsten Ländergruppen

Aus der Tabelle 20 wird deutlich, daß die Ausfuhr nach den Partnerländern der EWG prozentual wesentlich stärker gestiegen ist als die Gesamtausfuhr. Die Exporte in die Ländergruppe der EWG weisen gegenüber allen anderen Ländergruppen jährlich die höchsten Zuwachsraten auf (Ausnahme: USA und Kanada 1959) und erreichen 1962 (Basisjahr:1958) einen Indexwert von 178.

1) Sannwald/Stohler a.O. S. 62

Tabelle 19 [1] Handelsentwicklung mit wichtigsten Ausfuhrländern mit jeweils mehr als 500 Mill. DM für 1958

	1958	1959		1960		1961		1962	
Land	Mill. DM	Mill. DM	1958=100	Mill. DM	1958=100	Mill. DM	1958=100	Mill. DM	1958=100
Niederlande	2.994,8	3.465,0	116	4.109,6	137	4.755,4	159	4.879,8	163
USA	2.642,4	3.775,7	143	3.722,9	141	3.453,8	130	3.856,0	146
Belg./Lux.	2.452,9	2.489,2	102	2.889,7	118	3.262,2	133	3.583,7	146
Schweden	2.265,9	2.284,9	101	2.593,1	114	2.614,1	115	2.669,5	117
Frankreich	2.164,3	2.970,3	138	4.202,1	195	4.777,3	221	5.440,3	251
Schweiz	2.062,2	2.408,3	117	2.991,2	145	3.619,3	175	3.996,9	193
Italien	1.853,4	2.201,7	119	2.846,5	154	3.385,4	182	4.106,0	222
Österreich	1.847,2	1.960,2	106	2.443,6	132	2.685,7	145	2.757,2	149
Großbritannien	1.460,1	1.661,4	114	2.146,8	147	2.122,4	145	1.956,8	134
Indien	1.173,4	936,4	79	834,1	71	780,0	66	730,0	62
Dänemark	1.109,6	1.415,7	128	1.643,0	148	1.680,6	151	1.826,0	164
Norwegen	1.066,3	1.043,8	98	1.168,7	109	1.263,5	118	1.128,4	106
Brasilien	643,4	608,3	95	541,9	85	596,9	93	555,8	86
Argentinien	535,7	608,7	114	629,8	117	909,5	170	697,4	130
Iran	520,5	515,4	99	494,1	95	428,7	82	350,6	67

1) Quelle: Siehe Fußnote Tabelle 15, S. 212

Bei der EFTA scheint sich die Kurve des Exportanstieges bereits stark zu verflachen, denn die Steigerung beträgt für 1962 mit 144 % nur noch 3 Punkte gegenüber dem Vorjahr, während sie von 1960 auf 1961 noch 10 Punkte und davor sogar 22 Punkte betragen hatte. - Die Ausfuhr nach den USA und Kanada stieg zwar nach den Rückgängen in den Jahren 1960/61 wieder auf 141 Punkte (Basis: 1958) an, erreichte aber damit praktisch nur den alten Stand von 1959.

Bei den anderen drei Ländergruppen, nämlich Afrika, Mittel- und Südamerika und Asien ist bereits ein absoluter Rückgang der Ausfuhr von 1961 bis 1962 zu verzeichnen.

Vergleicht man den absoluten Ausfuhranstieg in DM insgesamt mit dem in die EWG, so ergibt sich folgendes interessantes Bild:

in Mrd. DM	1959	1960	1961	1962
Gesamtausfuhranstieg	4,2	6,8	3,0	2,0
Ausfuhranstieg in EWG	1,4	2,7	2,0	1,8
Anteil des EWG-Anstiegs i.v.H. vom Gesamtanstieg	32%	40%	67%	90%

Der Rückgang im Exportwachstum ist zwar auch bei der Ausfuhr in den EWG-Bereich sichtbar, aber er ist bei weitem nicht so stark wie die Verlangsamung des Gesamtexportanstiegs, so daß der Anteil des EWG-Ausfuhranstiegs am Gesamtanstieg ständig gewachsen ist; m.a.W. die Abschwächung des Aufwärtstrends ist - unter Berücksichtigung der Exportentwicklung bei anderen Ländergruppen - für die Ausfuhr in die EWG am geringsten.

Damit ist erwiesen, daß die den deutschen Export retardierenden Ursachen, wie z.B. die Aufwertung, im EWG-Bereich durch andere Einflüsse teilweise kompensiert werden. Dabei dürfte der Abbau der Binnenzölle in den Partnerländern die vorrangige Bedeutung haben.

Tabelle 20 [1] Entwicklung der Ausfuhr nach den wichtigsten Ländergruppen (in Mill. DM)

Ländergruppe	1958	1959	1960	1961	1962
Ausfuhr insges.	36.998,1	41.183,9	47.946,1	50.978,4	52.974,7
1958:	100	111	130	138	143
Jährl. Zuwachsrate:		11,3%	16,2%	6,4%	3,9%
davon: EWG	10.102,5	11.463,2	14.147,9	16.180,2	18.012,1
1958:	100	114	142	160	178
Jährl. Zuwachsrate:		13,4%	23,4%	15,7%	11,3%
EFTA	10.161,6	11.107,3	13.435,9	14.422,2	14.712,4
1958:	100	109	131	141	144
Jährl. Zuwachsrate:		9,3%	20,9%	7,2%	2,0%
USA + Kanada	3.126,3	4.378,8	4.303,5	4.027,8	4.405,9
1958:	100	140	138	129	141
Jährl. Zuwachsrate:		40,0%	- 1,5%	- 6,8%	9,4%
Afrika	1.937,5	2.149,5	2.533,0	2.239,6	2.130,5
1958:	100	111	131	115	110
Jährl. Zuwachsrate:		10,9%	17,9%	- 13,1%	- 5,1%
Mittel- + Südamerika	3.045,6	3.105,9	3.308,3	3.616,9	3.299,4
1958:	100	102	109	119	108
Jährl. Zuwachsrate:		2,0%	6,5%	9,4%	- 9,3%
Asien	3.948,9	3.863,1	4.272,0	4.526,8	4.142,5
1958:	100	98	108	114	105
Jährl. Zuwachsrate:		- 2,2%	10,6%	5,9%	- 9,4%

1) Quelle: Siehe Fußnote zu Tabelle 17 auf S. 214

3) Der EWG-Anteil an der Gesamtausfuhrentwicklung seit 1951

Wie bereits bemerkt, ist bei der Ausfuhr die Verlagerung zur EWG nicht so deutlich erkennbar wie bei der Einfuhr. Erst in den letzten beiden Jahren liegen die Zuwachsraten der Ausfuhr in die EWG mit 15,7 % und 11,3% beträchtlich über der prozentualen Zunahme der Gesamtausfuhr mit 6,4 % und 3,5 %. Das Jahr 1958 weist sogar einen absoluten Rückgang um 3,8 % der Exporte in die EWG auf bei einer allgemeinen Zunahme der Ausfuhr um 2,5%. Das Jahr 1958 ist mit einem EWG-Anteil von nur 27,2 % das Jahr mit dem niedrigsten Exportanteil der Partnerländer. Auch das Jahr 1959 zeigt mit einem Anteil von 27,8 % nur eine geringfügige Steigerung. Die deutschen Exporteure haben also offensichtlich den Vorgriff auf die Vertragsverwirklichung nicht gemacht oder nicht machen können. Erst im letzten Jahr ist der Anteil mit rund einem Drittel wesentlich über den bisherigen Durchschnitt gestiegen.

Bezogen auf das Jahr 1951 übertreffen die Exportsteigerungen in EWG-Länder mit 374 % zum ersten Mal die Gesamtexportsteigerung mit 349 % für 1961, wenn man vom Jahre 1953 absieht, in dem die Indexwerte praktisch gleich sind. Damit scheint - zum mindesten für die beiden letzten Jahre - auch die Verlagerung der Exporte zum EWG-Gebiet sichtbar zu werden.

Tabelle 21 [1] Gesamtausfuhrentwicklung und EWG-Anteil seit 1951

Jahr	Insgesamt, Mill. DM	1951=100	jährl. Zuwachsraten	Ausfuhr nach EWG-Ländern Mill. DM	1951	jährl. Zuwachsr.	EWG-Anteil %
1951	14.576,8	100		4.325,5	100		29,7
1952	16.908,8	116	15,6%	4.782,1	111	10,2%	28,3
1953	18.525,6	127	9,5%	5.527,5	128	15,6%	29,8
1954	22.053,2	152	19,4%	6.432,3	149	16,4%	29,2
1955	25.716,8	176	16,4%	7.409,1	171	15,0%	28,8
1956	30.861,0	212	20,0%	9.094,6	210	22,7%	29,5
1957	35.986,0	247	16,5%	10.502,3	242	15,5%	29,2
1958	36.998,1	254	2,5%	10.102,5	234	-3,8%	27,3
1959	41.183,9	283	11,3%	11.463,2	266	13,4%	27,8
1960	47.946,1	329	16,2%	14.147,9	327	23,4%	29,5
1961	50.978,4	349	6,4%	16.180,2	374	15,7%	31,7
1962	52.974,7	363	3,5%	18.012,1	415	11,3%	34,0

III ZUSAMMENFASSENDE BEURTEILUNG

Bei der Würdigung des vorliegenden Zahlenmaterials muß berücksichtigt werden, daß der Beobachtungszeitraum relativ kurz ist. Die statistische Interpretation muß deshalb vorsichtig erfolgen; vor allem, weil stets mehrere Faktoren die Veränderung makroökonomischer Größen innerhalb einer Zeitspanne bewirken, so daß eine monokausale Erklärung unzulässig ist.

Immerhin ist das vorliegende Zahlenmaterial tendenziell so eindeutig, daß die Ingangsetzung der EWG als Hauptursache für die Verschiebungen in der Außenhandelsentwicklung der letzten Jahre unverkennbar ist. Die Handelsvermehrung mit den EWG-Ländern ist für die Einfuhr völlig eindeutig nach-

1) Quelle: Außenhandel mit den Mitgliedsländern der OECD 1961 a.O. und Reihe 1

weisbar; aber auch bei der Ausfuhr in die EWG-Staaten zeigt sich im Vergleich zur Gesamtausfuhrentwicklung in den letzten zwei Jahren ein weit überproportionales Wachstum.

Eine Handelsverlagerung im Sinne eines absoluten Rückgangs ist bei der Einfuhr überhaupt nicht, bei der Ausfuhr erst im letzten Jahr gegenüber einigen Drittländern (nicht der Mehrzahl) aufgetreten. Die handelsablenkende Wirkung der EWG ist aber in einer relativen Verlangsamung des Anstiegs des Außenhandelstrends bei Drittstaaten deutlich nachweisbar. Besonders stark zeigt sich dieser Effekt bei der Ausfuhr; aber ein endgültiges Urteil, ob es sich dabei um eine strukturelle Verschiebung handelt, ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht möglich. Es läßt sich jedoch einwandfrei feststellen, daß die Abschwächung des deutschen Ausfuhranstiegs gegenüber Nicht-Teilnehmerländern wesentlich stärker ist als gegenüber den Partnerstaaten.

1) Die Bedeutung der bisherigen Entwicklung

Der Umfang der Handelsvermehrung und der Grad der Handelsablenkung besagen allein noch nicht viel darüber, ob sich für ein Teilnehmerland die Bildung der Zollunion "gelohnt" hat. Um den Grad der "Wohlfahrtsverbesserung" bezw. "-verschlechterung" zu bestimmen, müßte untersucht werden, inwieweit die ökonomische Wirklichkeit im einzelnen die theoretischen Welfare-Bedingungen erfüllt. Eine solche Analyse aber ist praktisch unmöglich. Selbst wenn "nur" der Nutzengewinn der Wirtschaftssubjekte eines Partnerlandes nach der Unionsbildung bestimmt werden sollte, so wäre allein dafür bereits die Kenntnis des Indifferenzsystems eines jeden einzelnen Konsumenten notwendig.

> "The net gain or loss of any given Union can be determined only when the consumers' marginal substitution rates for the different consumer goods is given." 1)

Eine kurzfristige Analyse der Wirkungen einer Zollunionsbildung muß in in aller Regel zu falschen Schlüssen führen. Selbst wenn die präferentielle Behandlung der Unionsexporteure zu Lasten der Drittländerexporteure zunächst zu einer Verkleinerung des Handelsvolumens mit den Drittländern

1) Makower - Morton "A Contribution Towards a Theory of Customs Unions" in: The Economic Journal, Vol. 63, 1953, S. 48

führt, so ist damit über den langfristigen Effekt noch nichts gesagt. Denn eine solche short-run-Betrachtung berücksichtigt nicht "... den Faktor einer das regionale Integrationsprogramm begleitenden Beschleunigung des Wirtschaftswachstums..."[1]; d.h. das schnellere wirtschaftliche Wachstum der Unionsländer eröffnet u.U. langfristig auch den Drittländern zusätzliche Handelsmöglichkeiten, die ihnen ohne die Unionsbildung nicht oder nicht in dem Umfang entstanden wären.

Die bisherige Entwicklung kann als grundsätzlich positiv beurteilt werden. Unter den Bedingungen freier Preisbildung im Außenhandel und auf den Binnenmärkten bedeutet jede und damit auch die jetzige Vermehrung des Handelsvolumens - ceteris paribus - eine bessere Ausschöpfung der Handelsmöglichkeiten und tendiert damit zur "Optimierung des Handels" und "Maximierung der Produktion".[2]

> Nach Möller[3] ist unter Handelsoptimum die "günstigste Verteilung der Konsumgüter zwischen den Verbrauchern" und unter dem Produktionsmaximum die "günstigste Verteilung der Produktionsmittel zwischen den Produzenten" zu verstehen.

Der Verlauf der EWG-Verwirklichung auf dem Gebiet des Außenhandels der Bundesrepublik entspricht den Erwartungen, die die Initiatoren des EWG-Vertrages in die Union gesetzt haben, und letztlich auch den Intentionen des GATT, das Zollunionen billigt, damit über den Weg des partiellen Freihandels das Ziel eines globalen Freihandels erreicht werden kann.

2) Ausblick

Die zukünftige Entwicklung des Außenhandels mit der "übrigen Welt" wird in erster Linie von der Einfuhrpolitik der EWG bestimmt werden. Dabei spielen die Außenzölle eine wichtige, aber, wenn man etwa an die europäische Agrarordnung denkt, nicht die einzige Rolle. Der Befreiungseffekt im Binnenverkehr ist wirksam geworden; er kann durch den Beitritt neuer Mitglieder - etwa Großbritanniens - nur verstärkt werden; denn eine Wirtschaftsunion wirkt desto mehr in die Richtung des Freihandels, je größer

1) Paul Erdmann - Peter Rogge "Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Drittländer" Basel 1960, S. 28
2) James E. Meade "Probleme nationaler und internationaler Wirtschaftsordnung" Tübingen 1955, S. 135
3) Hans Möller "Außenwirtschaftspolitik" a.O. S. 15

ANHANG I

Auszug aus dem Zolltarif 1902 (in der Fassung v. 29.2.1932)
Abschnitt 5 A Seide

			Obertarif	
		Zoll-satz f. 1 dz RM	Zoll-satz f. 1 dz RM	Länder
	Fünfter Abschnitt			
	Spinnstoffe und Waren daraus; Menschenhaare; zugerichtete Schmuckfedern; Fächer und Hüte.			
	A. Seide			
	Naturseide (Rohseide, Florettseide) Kunstseide und Seidengespinste			
	391/3 Rohseide:			
391 Fr	ungefärbt:			
	ungezwirnt oder gezwirnt	frei		
	zweimal gezwirnt	200 v 150	300	
	T: Kst 16; Fss 16; Bll 4.			
392 Fr	gefärbt (auch weiß gefärbt):			
	ungezwirnt oder zweimal gezwirnt	100 v 65	130	
	T: Kst 16; Fss 16; Bll 5.			
	zweimal gezwirnt	300 v 200	400	
	T: Kst 16; Fss 16; Bll 4.			
	Anmerkung zu Nr. 391 und 392. Zweimal gezwirnte Rohseide, ohne Verbindung mit anderen Spinnstoffen oder Gespinsten, zur Weberei, Wirkerei, Stickerei oder zur Herstellung von Knopfmacherwaren, Posamenten oder Spitzen bestimmt, auf Erlaubnisschein unter Überwachung der Verwendung:			
	a) ungefärbt	frei		
	b) gefärbt (auch weiß gefärbt)	100 v 65		

ihr Wirtschaftsgebiet ist und je mehr Staaten sich an ihr beteiligen und damit zu einer besseren internationalen Arbeitsteilung kommen.[1] Was für sechs Staaten richtig ist, sollte für eine größere Zahl noch besser sein.

> "Politically it would give greater coherence and strength. Economically any move towards economic union covering a large number of countries would undoubtedly serve to raise standards of living."[2]

Mit dem Beginn der Integration in den Gemeinsamen Markt der EWG hat die Bundesregierung ein wirtschaftliches und politisches Ziel erreicht, das seit der Gründung der Bundesrepublik angestrebt wurde. Der Verfasser hat nicht die Aufgabe, politische Zielvorstellungen für die nächsten Etappen zu entwickeln, aber es wäre ökonomisch und - wie er glaubt sagen zu dürfen: auch politisch - höchst wünschenswert, wenn die "kleineuropäische" Verschmelzung nicht zu einer Abkapselung von den anderen Staaten der westlichen Welt führt, sondern nur als e i n Schritt auf dem Weg zu einem umfassenden Integrationsprozeß der Nationalwirtschaften betrachtet wird.

Für die wirtschaftliche Integration der sechs EWG-Staaten sind die zollmäßigen Voraussetzungen geschaffen worden. Eine d e u t s c h e Zolltarifpolitik gibt es nicht mehr! Die supranationalen Instanzen der EWG bestimmen mehr und mehr den wirtschaftlichen Weg des Gemeinsamen Marktes und damit auch die Entwicklung der westdeutschen Volkswirtschaft.

---

1) Jakob Viner a.O. S. 51
2) James E. Meade "The Theory of Customs Unions" Amsterdam 1955, S. 115

ANHANG II

Auszug aus dem Zolltarif von 1951

Abschnitt XI.

Spinnstoffe und Waren daraus

Tarifnr.	Bezeichnung der Ware	Zollsatz % des Wertes
	Kapitel 53	
	Zellwolle (synthetische und künstliche Spinnfaser)	
	I. Spinnstoffe	
53 01	Zellwolle, lose oder in Bündeln:	
	A - aus synthetischer Spinnmasse	15
	B - aus künstlicher Spinnmasse	15
53 02	Abfälle von Kunstseide oder Zellwolle, lose, einschließlich der Garnabfälle und des Reißspinnstoffes:	
	A - aus synthetischer Spinnmasse	15
	B - aus künstlicher Spinnmasse	15
53 03	Zellwolle und Abfälle von Kunstseide oder Zellwolle, gekrempelt, gekämmt, gekämmt oder gestreckt, mit Ausnahme der Watte:	
	A - aus synthetischer Spinnmasse	15
	B - aus künstlicher Spinnmasse	15
	II. Garne	
53 04	Zellwollgarne, nicht in Aufmachungen für den Einzelverkauf:	
	A - aus synthetischen Spinnstoffen B.....	20
	B - aus künstlichen Spinnstoffen:	
	1 - einfach (ungezwirnt), auch überdreht:	
	a - unter Nr. 173 metrisch B	17 v14
	b - Nr. 173 metrisch oder darüber B.....	7
	2 - gezwirnt B	20 v17

ANHANG II A

Auszug aus der Ausfuhrzoll-Liste vom September 1938
(Reichsgesetzbl. I S. 1177)
unter Berücksichtigung der Änderungen bis 30. September 1951
(Die Tarifnummern in Spalte 1 beziehen sich auf den Zolltarif von 1902)

Bei der Ausfuhr der in der nachstehenden Ausfuhrzoll-Liste aufgeführten Waren werden die dabei angegebenen Ausfuhrzölle erhoben:

AUSFUHRZOLL - LISTE		
Nummer des Zolltarifs	Benennung der Waren	Zolltarif für 1 dz DM
aus 11	Futtererbsen	8
	Futter- (Pferde- usw.) Bohnen, Wicken	10
12	Lupinen	200
	Anmerkung zu Nr. 11 und 12. Futtererbsen- (Pferde usw.) Bohnen, Wicken, Lupinen, wenn sie mit Genehmigung einer vom Reichsminister für Ernährung und Landwirtschaft +) zu bestimmenden Stelle aus dem Zollinland ausgeführt werden	frei
24	Futterrüben, Möhren, Wasserrüben und sonstige Feldrüben:	
	frisch	1
	getrocknet (gedorrt), mit Ausnahme der als Küchengewächse dienenden	3
	Anmerkung: Frische Futterrüben und frische Möhren, wenn sie mit Genehmigung einer vom Reichsminister für Ernährung und Landwirtschaft zu bestimmenden Stelle aus dem Zollinland ausgeführt werden	frei
	Grünfutter; Stroh und Spreu (Kaff), auch Schäben; Häckerling (Häcksel)	3

ANHANG III

Auszug aus dem Zolltarif 1958

Abschnitt XI.

Spinnstoffe und Waren daraus			
Tarif-nummer	Warenbezeichnung	Zollsatz % des Wertes	
		Tarif-mäßig	zeit-weilig
	Kapitel 53		
	Wolle, feine und grobe Tierhaare, Roßhaar		
53 01	Wolle, weder gekrempelt noch gekämmt:		
	A - fabrikgewaschene Wolle	1	-
	B - andere	frei	-
53 02	Feine und grobe Tierhaare, weder gekrempelt noch gekämmt	frei	-
53 03	Abfälle von Wolle oder feinen oder groben Tierhaaren, ausgenommen Reißspinnstoff	frei	-
53 04	Reißspinnstoff aus Wolle oder feinen oder groben Tierhaaren	frei	-
53 05	Wolle, feine und grobe Tierhaare, gekrempelt oder gekämmt	2	-
53 06	Streichgarne aus Wolle, nicht in Aufmachungen für den Einzelverkauf:		
	A - ungezwirnt	9	6
	B - gezwirnt:		
	1 - im Strang:		
	a - mit Parallelhaspelung	9	6
	b - mit Kreuzhaspelung:		
	1 - mit einem Gewicht von nicht mehr als 125 g, oder mit einem beliebigen Gewicht, sofern der Strang durch einen oder mehrere Fitzfäden in gewichtmäßig gleiche, abtrennbare Teilstränge unterteilt ist und das Gewicht je Teilstrang nicht mehr als 125 g beträgt:		

ANHANG IV

Auszug aus dem Zolltarif 1959

Abschnitt XI

Spinnstoffe und Waren daraus			
Tarif-nummer	Warenbezeichnung	Zollsatz % des Wertes	
		für Waren aus dem freien Verkehr der EG EWG oder EAG	für andere Waren
	Kapitel 53		
	Wolle, feine und grobe Tierhaare, Roßhaar		
53 01	Wolle, weder gekrempelt noch gekämmt:		
	A - fabrikgewaschene Wolle	0,5	1
	B - andere.....	frei	frei
53 02	Feine und grobe Tierhaare, weder gekrempelt noch gekämmt	frei	frei
53 03	Abfälle von Wolle oder feinen oder groben Tierhaaren, ausgenommen Reißspinnstoff.....	frei	frei
53 04	Reißspinnstoff aus Wolle oder feinen oder groben Tierhaaren	frei	frei
53 05	Wolle, feine und grobe Tierhaare, gekrempelt oder gekämmt.....	1	1
53 06	Streichgarne aus Wolle, nicht in Aufmachungen für den Einzelverkauf:		
	A - gezwirnt, im Strang mit Kreuzhaspelung, mit einem Gewicht von nicht mehr als 125 g, oder mit einem beliebigen Gewicht, sofern der Strang durch einen oder mehrere Fitzfäden in gewichtsmäßig gleiche, abtrennbare Teilstränge unterteilt ist und das Gewicht je Teilstrang nicht mehr als 125 g beträgt:		

ANHANG V

Auszug aus dem Zolltarif 1960

Abschnitt XI.

Spinnstoffe und Waren daraus			
Tarif-nummer	Warenbezeichnung	Zollsatz % des Wertes	
		für Waren aus dem freien Verkehr der EG EWG oder EAG	für andere Waren
	Kapitel 53		
	Wolle, feine und grobe Tierhaare, Roßhaar		
53 01	Wolle, weder gekrempelt noch gekämmt:		
	A - fabrikgewaschene Wolle	0,5	0,5
	B - andere	frei	frei
53 02	Feine und grobe Tierhaare, weder gekrempelt noch gekämmt	frei	frei
53 03	Abfälle von Wolle oder feinen oder groben Tierhaaren, ausgenommen Reißspinnstoff	frei	frei
53 04	Reißspinnstoff aus Wolle oder feinen oder groben Tierhaaren.....	frei	frei
53 05	Wolle, feine oder grobe Tierhaare, gekrempelt oder gekämmt	1	1
53 06	Streichgarne aus Wolle, nicht in Aufmachungen für den Einzelverkauf:		
	A - gezwirnt, im Strang mit Kreuzhaspelung, mit einem Gewicht von nicht mehr als 125 g, oder mit einem beliebigen Gewicht, sofern der Strang durch einen oder mehrere Fitzfäden in gewichtsmäßig gleiche, abtrennbare Teilstränge unterteilt ist und das Gewicht je Teilstrang nicht mehr als 125 g beträgt:		

ANHANG VI

Auszug aus dem Zolltarif 1961

Abschnitt XI

Spinnstoffe und Waren daraus			
Tarif-nummer	Warenbezeichnung	Binnen	Aussen
		Zollsatz % des Wertes	
1	2	3	4
	Kapitel 53 Wolle, feine und grobe Tierhaare, Roßhaar		
53 01	Wolle, weder gekrempelt noch gekämmt:		
	A - fabrikgewaschene Wolle	0,5	0,5
	B - andere	frei	frei
53 02	Feine und grobe Tierhaare, weder gekrempelt noch gekämmt:		
	A - grobe Tierhaare, bearbeitet (z.B. gebleicht, gefärbt) und gekrollt	frei	0,8
	B - andere	frei	frei
53 03	Abfälle von Wolle oder feinen oder groben Tierhaaren, ausgenommen Reißspinnstoff	frei	frei
53 04	Reißspinnstoff aus Wolle oder feinen oder groben Tierhaaren	frei	frei
53 05	Wolle, feine oder grobe Tierhaare, gekrempelt oder gekämmt	1	1,7
53 06	Streichgarne aus Wolle, nicht in Aufmachungen für den Einzelverkauf:		
	A - mit einem Anteil an Wolle von 85 Gewichtshundertteilen oder mehr:		
	I - gezwirnt, im Strang mit Kreuzhaspelung mit einem Gewicht von nicht mehr als 125 g oder mit einem		

ANHANG VII

Auszug aus dem Zolltarif 1962

Abschnitt XI

Spinnstoffe und Waren daraus			
Tarif-nummer	Warenbezeichnung	Binnen Zollsatz % des Wertes	Aussen Zollsatz % des Wertes
1	2	3	4
	Kapitel 53		
	Wolle, feine und grobe Tierhaare, Roßhaar		
53 01	Wolle, weder gekrempelt noch gekämmt:		
	A - fabrikgewaschene Wolle	0,5	0,5
	B - andere	frei	frei
53 02	Feine und grobe Tierhaare, weder gekrempelt noch gekämmt:		
	A - grobe Tierhaare, bearbeitet (z.B. gebleicht, gefärbt) und gekrollt	frei	0,8
	B - andere	frei	frei
53 03	Abfälle von Wolle oder feinen oder groben Tierhaaren, ausgenommen Reißspinnstoff	frei	frei
53 04	Reißspinnstoff aus Wolle oder feinen oder groben Tierhaaren	frei	frei
53 05	Wolle, feine und grobe Tierhaare, gekrempelt oder gekämmt	1	2,2
53 06	Streichgarne aus Wolle, nicht in Aufmachungen für den Einzelverkauf:		
	A - mit einem Anteil an Wolle von 85 Gewichtshundertteilen oder mehr:		
	I - gezwirnt, im Strang mit Kreuzhaspelung, mit einem Gewicht von nicht mehr als 125 g oder mit einem beliebigem Gewicht, sofern der Strang durch einen oder mehrere Fitzfäden in gewichtsmäßig gleiche, abtrennbare		

ANHANG VIII

Auszug aus dem Gemeinsamen Außentarif der EWG

Kapitel 53 Wolle, feine und grobe Tierhaare, Roßhaar		
Tarif-nummer	Warenbezeichnung	Zollsatz
53 01	Wolle, weder gekrempelt noch gekämmt	frei
53 02	Feine und grobe Tierhaare, weder gekrempelt noch gekämmt:	
	A. grobe Tierhaare, bearbeitet (z.B. gebleicht gefärbt) und gekrollt	3%
	B. andere	frei
53 03	Abfälle von Wolle oder feinen oder groben Tierhaaren, ausgenommen Reißspinnstoff	frei
53 04	Reißspinnstoff aus Wolle oder feinen oder groben Tierhaaren	frei
53 05	Wolle, feine und grobe Tierhaare, gekrempelt oder gekämmt	3%
53 06	Streichgarne aus Wolle, nicht in Aufmachungen für den Einzelverkauf:	
	A. mit einem Anteil an Wolle von 85 Gewichtshundertteilen oder mehr	6%
	B. andere	10%
53 07	Kammgarne aus Wolle, nicht in Aufmachungen für den Einzelverkauf:	
	A. mit einem Anteil von Wolle von 85 Gewichtshundertteilen oder mehr	6%
	B. andere	10%
53 08	Garne aus feinen Tierhaaren, nicht in Aufmachungen für den Einzelverkauf	5%
53 09	Garne aus groben Tierhaaren oder aus Roßhaar, nicht in Aufmachungen für den Einzelverkauf	9%
53 10	Garne aus Wolle, aus feinen oder groben Tierhaaren oder aus Roßhaar, in Aufmachungen für den Einzelverkauf	10%

ANHANG IX

Auszug aus der Liste
der von der Vierten konjunkturpolitischen Zollsenkung
ausgenommenen Waren der gewerblichen Wirtschaft

Lfd. Nr.	Tarifnr.	Bezeichnung der Waren
1	28 05	Andere chemische Grundstoffe (Elemente), anderweit weder genannt noch inbegriffen (z.B. Tellur, Arsen, Silicium und Bor)
2	28 93-A	Siliciumcarbid
3	29 66-A	Glucose (Dextrose)
4	29 66-B	Lactose
5	35 01	Kasein
6	35 07	Dextrine, einschließlich der löslichen Stärke und des gerösteten Stärkemehls
7	35 09-B	Pflanzlicher Leim, mit Ausnahme von Leim aus Naturharz oder Kautschuk, anderweit weder genannt noch inbegriffen, anderer als aus pflanzlichen Gummiarten
8	40 07-A	Fäden und Schnüre aus Weichkautschuk
9	40 07-B	Fäden und Schnüre aus Weichkautschuk, mit Garnen aus Spinnstoffen überzogen
10	41 02	Rindleder, einschließlich des Kalbleders, Büffelleders und des Leders der ostindischen Kipse, Roßhaar und Leder von anderen Einhufern, auch zugerichtet, anderweit weder genannt noch inbegriffen
11	41 03-B	Schafleder, anderweit weder genannt noch inbegriffen, zugerichtet
12	41 04-B	Ziegenleder, anderweit weder genannt noch inbegriffen, zugerichtet
13	41 05	Leder aus Häuten und Fellen von anderen Tieren, anderweit weder genannt noch inbegriffen
14	41 08	Lackleder und metallisiertes Leder
15	48 11	Bauplatten aus Papiermasse, aus Fasern von Holz oder anderen pflanzlichen Stoffen, oder aus Pappe, auch mit natürlichen oder künstlichen Harzen oder anderen ähnlichen Bindemitteln hergestellt
16	51 06	Streichgarne aus Wolle, nicht in Aufmachungen für den Einzelverkauf

ANHANG X

Liste A

Auszug aus der Liste der Tarifpositionen,
bei denen zur Errechnung des einfachen Mittels
der nachstehend erwähnte Zollsatz zu berücksichtigen ist.

Nummer des Brüsseler Zolltarif-schemas	Warenbezeichnung	Zollsätze (in %) die f. Frankr. zu berücksichti-gen sind
ex 15 10	Saure Öle aus der Raffination	18
15 11	Glyzerin, einschließlich Glycerin-wasser und -unterlaugen:	
	- roh	6
	- gereinigt	10
19 04	Sago (Tapiosago, Sago aus Sagomark, Kartoffelsago und anderer)	45
ex 28 28	Vanadiumpentoxyd	15
ex 28 37	Neutrales Natriumsulfid	20
ex 28 52	Cerchlorid; Cersulfat	20
ex 29 01	Aromatische Kohlenwasserstoffe:	
	- Xylole:	
	- Isomerengemische	20
	- ortho-Xylol, meta-Xylol, para-Xylol	25
	- monomeres Styrol	20
	- Isopropylbenzol (Cumol)	25
ex 29 02	Dichlormethan	20
	Monomeres Vinylidenchlorid	25
ex 29 03	Para-Toluolsulfonchlorid	15
ex 29 15	Dimethylterephthalat	30
ex 29 22	Äthylendiamin und seine Salze	20
ex 29 23	Cyclische Aminoaldehyde, cyclische Aminoketone und Aminochinone, ihre Halogen Sulfo-, Nitro- und Nitro-soderivate, ihe Salze und Ester	25
ex 29 25	Homoveratrylamin	25
29 28	Diazo-, Azo- und Azoxyverbindungen	25
ex 29 31	Dichlorbenzyldisulfid	25

ANHANG XI

Liste B

Auszug aus der Liste der Tarifpositionen, bei denen der Zollsatz des Gemeinsamen Zolltarifs 3 % nicht übersteigen darf.

Kapitel 5	
05 01	
05 02	
05 03	
05 05	
05 06	
05 07 ex	Federn, Vogelbälge und andere Vogelteile mit ihren Federn oder Daunen, roh (ausgenommen Bettfedern und Daunen, roh)
05 09 bis 05 12	
05 13 ex	Meerschwämme, roh
Kapitel 13	
13 01	
13 02	
Kapitel 14	
14 01 bis 14 05	
Kapitel 25	
25 02	
25 04 ex	Natürlicher Graphit, nicht in Aufmachungen für den Einzelverkauf
25 05	
25 06	
25 07 ex	Lehm und Ton (außer Koalin) - ausgenommen geblähter Ton der Position 68 07 -, Andalusit, Cyanit, auch gebrannt; Mulit; Schamotte-Körnungen und Ton-Dinamassen
25 08 ex	Kreide, nicht in Aufmachungen für den Einzelverkauf
25 09 ex	Farberden, weder gebrannt noch untereinander gemischt; natürlicher Eisenglimmer
25 10	
25 11	

ANHANG XII

Liste C

Auszug aus der Liste der Tarifpositionen, bei denen der Zollsatz des Gemeinsamen Zolltarifs 10 % nicht übersteigen darf.

Kapitel 5	
ex 05 07	Federn, Vogelbälge und andere Vogelteile mit ihren Federn oder Daunen, andere als rohe
05 14	
Kapitel 13	
ex 13 03	Pflanzensäfte und -auszüge; Agar-Agar und andere natürliche Pflanzenschleime und Verdickungsstoffe, aus pflanzlichen Stoffen ausgezogen (ausgenommen Pektin)
Kapitel 15	
ex 15 04	Fette und Öle, von Fischen oder Meeressäugetieren, aus raffiniert (ausgenommen Walöl)
15 05	
15 06	
15 09	
15 11	
15 14	
Kapitel 25	
ex 25 09	Farberden, gebrannt oder untereinander gemischt
ex 25 15	Marmor, Travertin, Eccaussine und andere Werksteine aus Kalkstein mit einer augenscheinlichen Dichte von 2,5 oder mehr und Alabaster, durch Spalten oder Sägen lediglich zerteilt, mit einer Dicke von 25 cm oder weniger
ex 25 16	Granit, Porphyr, Basalt, Sandstein und andere Werksteine durch Spalten oder Sägen lediglich zerteilt, mit einer Dicke von 25 cm oder weniger
ex 25 17	Körnungen, Splitter und Steinmehl von Steinen der Positionen 25 15 und 25 16
ex 25 18	Dolomit, gesintert oder gebrannt; Dolomitstampfmasse
ex 25 22	
25 23	
Kapitel 27	

ANHANG XIII

Liste D

Liste der Tarifpositionen, bei denen der Zollsatz des Gemeinsamen Zolltarifschemas 15 % nicht übersteigen darf.

Kapitel 28	Anorganische und chemische Erzeugnisse; anorganische oder organische Verbindungen von Edelmetallen, radioaktiven Elementen, Metallen oder seltenen Erden und Isotopen
ex 28 01	Halogene (ausgenommen Jod, roh, und Brom)
ex 28 04	Wasserstoff; Edelgase; andere Nichtmetalle (ausgenommen Selen und Phosphor)
28 05 bis 28 10	
ex 28 11	Arsenigsäureanhydrid; Arsensäuren
28 13 bis 28 22	
28 24	
28 26 bis 28 31	
ex 28 32	Chlorate (ausgenommen Natrium- und Kaliumchlorat) und Perchlorate
ex 28 34	Oxyjodide und Perjodate
28 35 bis 28 45	
28 47 bis 28 58	

ANHANG XIV

Liste E

Liste der Tarifpositionen, bei denen der Zollsatz des Gemeinsamen Zolltarifs 25 % nicht übersteigen darf.

Kapitel 29	
	Organische und chemische Erzeugnisse
ex 29 01	Kohlenwasserstoffe (ausgenommen Naphtalin)
29 02	
29 03	
ex 29 04	Acyclische Alkohole, ihre Halogen-, Sulfo-, Nitro-, Nitrosoderivate (ausgenommen Butyl- und Isobutylalkohole)
29 05	
ex 29 06	Phenole (ausgenommen Phenol, Kresole und Xylenole) und Phenoalkohole
29 07 bis 2945	
Kapitel 32	
32 05	
32 06	
Kapitel 39	
39 01 bis 39 06	

ANHANG XV

Liste F

Auszug aus der Liste von Tarifpositionen, bei denen der jeweilige Zollsatz des Gemeinsamen Zolltarifs im gemeinsamen Einvernehmen festgesetzt ist.

Nummer des Brüsseler Zolltarifschemas	Warenbezeichnung	Gemeinsamer Zolltarif (Zollsatz % des Wertes)
ex 01 01	Pferde lebend zum Schlachten	11
ex 01 02	Rinder, lebend (andere als reinrassige Rinder zu Zuchtzwecken)	16
ex 01 03	Schweine, lebend (andere als reinrassige Schweine zu Zuchtzwecken)	16
ex 02 01	Fleisch und genießbarer Schlachtabfall, frisch, gekühlt oder gefroren:	
	- von Pferden	16
	- von Rindern	20
	- von Schweinen	20
02 02	Hausgeflügel, nicht lebend und genießbarer Schlachtabfall hiervon (ausgenommen Lebern), frisch, gekühlt oder gefroren	18
ex 02 06	Fleisch von Pferden, gesalzen oder getrocknet	16
ex 03 01	Süßwasserfische, frisch (lebend oder nicht lebend), gekühlt oder gefroren:	
	- Forellen und andere Samoniden	16
	- andere	10
ex 03 03	Krebstiere und Weichtiere (auch ohne Panzer oder Schale), frisch (lebend oder nicht lebend), gekühlt, gefroren, getrocknet, gesalzen oder in Salzlake; Krebstiere in ihren Panzer, nur in Wasser gekocht:	
	- Langusten und Hummern	25

ANHANG XVI

Liste G

Auszug aus der Liste der Tarifpositionen, bei denen über den jeweiligen Zollsatz des Gemeinsamen Zolltarifs zwischen den Mitgliedsstaaten zu verhandeln ist.

Nummer des Brüsseler Zolltarif-schemas	Warenbezeichnung
ex 03 01	Seefische, frisch (lebend oder nicht lebend), gekühlt oder gefroren)
03 02	Fische, gesalzen, in Salzlake, getrocknet oder geräuchert
04 04	Käse und Quark
11 02	Grobgrieß und Feingrieß-Getreidekörner, geschält, geschliffen, perlförmig geschliffen, geschrotet oder gequetscht (einschließlich Flocken), ausgenommen enthülster oder glassierter Reis und Bruchreis; Getreidekeime, auch gemalen
11 07	Malz, auch geröstet
ex 15 01	Schweineschmalz
15 02	Talg von Rindern, Schafen oder Ziegen, roh oder ausgeschmolzen, einschließlich Premier Jus
15 03	Schmalzstearin; Oleostearin; Schmalzöl, Oleomargarine und Talgöl, weder emulgiert, vermischt noch anders verarbeitet
ex 15 04	Walöl, auch raffiniert
15 07	Fette, pflanzliche Öle, flüssig oder fest, roh, gereinigt oder raffiniert
15 12	Tierische oder pflanzliche Fette und Öle, gehärtet auch raffiniert, jedoch nicht weiter verarbeitete
18 03	Kakaomasse, auch entfettet
18 04	Kakaobutter, einschließlich Kakaofett
18 05	Kakaopulver, nicht gezuckert
18 06	Schokolade und andere kakaohaltige Lebensmittelzubereitungen

ANHANG XVII

Auszug aus der Liste des Artikels 38 des Vertrages

Nummer des Brüsselers Zolltarifschemas	Warenbezeichnung
Kapitel 1	Lebende Tiere
Kapitel 2	Fleisch und genießbarer Schlachtabfall
Kapitel 3	Fische, Krebstiere und Weichtiere
Kapitel 4	Milch und Milcherzeugnisse; natürlicher Honig
Kapitel 5	
05 04	Därme, Blasen und Magen von anderen Tieren als Fischen, ganz oder geteilt
05 15	Waren tierischen Ursprungs, anderweit weder genannt noch inbegriffen; nicht lebende Tiere des Kapitels 1 oder 3, ungenießbar
Kapitel 6	Lebende Pflanzen und Waren des Blumenhandels
Kapitel 7	Gemüse, Pflanzen und Wurzeln und Knollen, die zu Ernährungszwecken dienen
Kapitel 8	Genießbare Früchte; Schalen von Zitrusfrüchten oder von Melonen
Kapitel 9	Kaffee, Tee und Gewürze, ausgenommen Mate (Position 09 03)
Kapitel 10	Getreide
Kapitel 11	Müllereierzeugnisse; Malz; Stärke; Kleber; Inulin
Kapitel 12	Ölsaaten und ölhaltige Früchte; verschiedene Samen und Früchte; Pflanzen zum Gewerbe- oder Heilgebrauch; Stroh und Futter
Kapitel 13	
13 03	Pektin
Kapitel 15	
15 01	Schweineschmalz; Geflügelfett, ausgepreßt oder ausgeschmolzen
15 02	Talg von Rindern, Schafen oder Ziegen, roh, oder ausgeschmolzen, einschließlich Premier Jus

ANHANG XVIII

Beispiele für die Zollsatzentwicklung (Tarifnr. nach EWG-Tarif)

Tarif-Nr.	Waren-bezeichng.	Zollsatz 1.1.57	Zollsatz 1.1.58	Zollsatz 1.1.59		Zollsatz 1.1.60		Zollsatz 1.1.61		Zollsatz 1.1.62		EWG-Zollsatz	
				Binnen	Außen	Binnen	Außen	Binnen	Außen	Binnen	Außen	unge-kürzt	ge-kürzt
07 01BIa	Blumen-kohl	5%	5%	4,5%	5%	4%	5%	4%	5%	3,5%	8,6% mind. 3,5% +2,40 DM je 100kg	17% mind. 2RE je 100kg	-
11 07	Malz	20% mind. 60,- DM f. 100kg ./. 70% d.W.	20% mind. 60,- DM f. 100kg ./. 67% d.W.	20% mind. 60,- DM f. 100kg ./. 70% d.W.	20% mind. 60,- DM f. 100kg ./. 67% d.W.	16% mind. 48,- DM f. 100kg ./. 56% d.W.	20% mind. 60,- DM f. 100kg ./. 67% d.W.	16% mind. 48,- DM f. 100kg ./. 56% d.W.	20% mind. 60,- DM f. 100kg ./. 67% d.W.	14% mind. 42,- DM f. 100kg ./. 49% d.W.	20% mind. 42,- DM f. 100kg ./. 43% d.W.	20%	-
22 07 AI	Schaum-wein	90,- DM je 100kg	90,- DM je 100kg	81,- DM je 100kg	90,- DM je 100kg	72,- DM je 100kg	90,- DM je 100kg	144,- DM je 100 l	180,- DM je 100 l	126,- DM je 100 l	162,- DM je 100 l	30,- RE je hl	-
29 39 B	Insulin	21%	16%	16%	16%	16%	16%	14,5%	16%	12,5%	16%	16%	12,8%
85 14 A	Mikro-phone	10%	7%	7%	7%	7%	7%	7%	9,6%	6%	11,1%	17%	13,6%

LITERATURVERZEICHNIS

Bücher

1) Abel, Wilhelm "Die drei Epochen der deutschen Agrargegeschichte", Göttingen 1962

2) Albrecht, Karl "Probleme und Methoden der wirtschaftlichen Integration", Kiel 1951

3) Baillod, P.A. "Die Zollbelastung der Einfuhr", Winterthur 1957

4) Böhm, Franz "Reden und Schriften", Karlsruhe 1960

5) Borgius, Walter "Zollpolitisches A-B-C-Buch", München und Leipzig 1913

6) Buckbesch, Margot "Die Zollunion, ihre Formen und Probleme", Dissertation Frankfurt/Main (Ffm.) 1953

7) Conrad, Helmut "Der Gleitzoll", Hamburg 1955

8) Dürr, Ernst-Wolfram "Wesen und Ziele des Ordoliberalismus", Dissertation Winterthur 1954

9) Eichhorn, Fritz "Das Genfer Zoll- und Handelsabkommen", Genf 1950

10) Erdmann-Rogge "Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Drittländer", Basel 1960

11) Erhard, Ludwig "Deutschlands Rückkehr zum Weltmarkt", Düsseldorf 1953

12) Erhard, Ludwig "Wohlstand für Alle", Düsseldorf 1957

13) Erhard, Ludwig "Deutsche Wirtschaftspolitik", Düsseldorf 1962

14) Eucken, Walter "Grundsätze der Wirtschaftspolitik", Tübingen 1960

15) Gerloff, Wilhelm "Die Finanz- und Zollpolitik des Deutschen Reiches", Jena 1913

16) Giersch, Herbert "Allgemeine Wirtschaftspolitik - Grundlagen -", in: Die Wirtschaftswissenschaften, Reihe B, Nr. 9

17) Groeben, von der Hans, - Boeckh, von Hans "Kommentar zum EWG-Vertrag", Baden-Baden / Bonn / Ffm. 1958

18) Gross, Herbert "Welthandel von Morgen", Düsseldorf 1950

Bücher

19) Haberler, Gottfried "Der Internationale Handel", Berlin 1933

20) Harmssen, G.W. "Reparationen, Sozialprodukt, Lebensstandard", Bremen 1948

21) Helbich, Manfred "Der Wertzoll in der europäischen Zollgesetzgebung in der neuesten Zeit", Dissertation Erlangen 1956

22) Henzler, Reinhold "Die Marktunion", Köln 1958

23) Herczeg, Karl L. "Zukunft der Weltwirtschaft", Düsseldorf 1958

24) Hilliges, Andreas "Wesen und Wirkungen der zollpolitischen Annäherung", Dissertation Berlin 1951

25) Hunold, Albert (Herausgeber) "Vollbeschäftigung, Inflation und Planwirtschaft", Zürich 1951

26) Hunold, Albert (Herausgeber) "Wirtschaft ohne Wunder", Zürich 1953

27) Kalveram, Wilhelm "Der christliche Gedanke in der Wirtschaft", Köln 1949

28) Kreiß, Franz und Meyer F.W. "Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur", "Festgabe für Alfred Müller-Armack", Berlin 1961

29) Langen, E. "Internationale Zahlungsabkommen", Tübingen 1958

30) Langen, Peter "Das Zollsystem und die Zollpolitik in Deutschland seit der Reichsgründung von 1871 in ihrer Bedeutung für die öffentliche Mittelbeschaffung", Dissertation 1957 Bonn

31) Langer, Günter "Die Zollwertbemessung beim neuen deutschen Zollwertsystem auf Grund der Zollkostenrechnung", Dissertation Köln 1954

32) Mangold, Hermann von "Kommentar zum Grundgesetz", 1953

33) Martinstetter, Heinrich "Agrarzollpolitik", München/Bonn 1958

34) Meade, James "Problems of Economic Union", London 1953

35) Meade, James "The Theory of Economic of Customs Unions", Amsterdam 1955

36) Meade, James "Trade and Welfare", London 1955

37) Meade, James "Probleme nationaler und internationaler Wirtschaftsordnung", Tübingen 1955

38) Meyer, F.W. "Der Weg zur europäischen Wirtschaftseinheit", Kitzingen, ohne Jahresangabe

Bücher

39) Miksch, Leonhard "Wettbewerb als Aufgabe", 2. Auflage, Godesberg 1947

40) Möller, Hans "Außenwirtschaftspolitik", in: Die Wirtschaftswissenschaften, Reihe B, Nr. 14

41) Möller, Hans "Internationale Wirtschaftsorganisationen", in: Die Wirtschaftswissenschaften, Reihe B, Nr. 19

42) Möller, Hans "Aktuelle Probleme der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft", Berlin/München 1960

43) Müller, Josef "Bauer in Gefahr", Freiburg 1950

44) Müller-Armack, Alfred "Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft", Hamburg 1947

45) Myrdal, Gunnar "Internationale Wirtschaft", 1958

46) Nahmer, Nöll von der "Außenwirtschaft", Heidelberg 1959

47) Nipperdy, Hans-Carl "Die soziale Marktwirtschaft in der Verfassung der Bundesrepublik", in: Schriftenreihe der Juristischen Studiengesellschaft, Karlsruhe 1954, Heft 10

48) Neubert, Hans "Der Ausfuhrzoll als Mittel der Außenwirtschaftspolitik", Dissertation Hamburg 1953

49) Neuling, Willy "Neue deutsche Agrarpolitik", Tübingen 1949

50) Predöhl, Andreas "Außenwirtschaft", Göttingen 1949

51) Predöhl, Andreas "Weltwirtschaft und Europäische Integration", Münster 1960

52) Rittershausen, Heinrich "Internationale Devisen- und Handelspolitik", Ffm. 1955, 2. Auflage

53) Ritschl, Hans "Die Grundlagen der Wirtschaftsordnung", Tübingen 1954

54) Röpke, Wilhelm "Weltwirtschaft und Außenhandelspolitik", Berlin 1931

55) Röpke, Wilhelm "Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart", Zürich 1942

56) Röpke, Wilhelm "Ist die deutsche Wirtschaftspolitik richtig?", Stuttgart 1950

57) Röpke, Wilhelm "Internationale Ordnung - Heute", Zürich 1954, 2. Auflage

58) Rüßel, Rudolf "Die Entwicklung des deutschen Zollniveaus", Dissertation Bonn 1956

Bücher

59) Sannwald-Stohler "Wirtschaftliche Integration", Tübingen 1958

60) Sellnik, Paul "Was der Kaufmann vom Zoll wissen muß", Wiesbaden 1957

61) Siegert, Erich "Zollgesetz", Siegburg 1950

62) Tuchtfeld, Erich "Probleme der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft", Nürnberg 1958

63) Viner, Jakob "The Customs Union Issue", 1950

64) Volmars, Janis "Europäische Zusammenarbeit und die europäische Zollunion", Braunschweig 1949

65) Weber, Adolf "Agrarpolitik", Neubearbeitet von Wilhelm Meinhold, Berlin 1951

66) Weber, Hans Adolf "Zollanschlüsse, Zollausschlüsse und vorgeschobene Zollstellen", Dissertation Heidelberg 1955

67) Werner, Karl-Heinz "Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG)", Essen 1961

68) Wohlfahrt-Everling-Glaesner-Sprung "Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft", Berlin/Ffm. 1960

Aufsätze

1) Bachmann, Hans "Die Verhinderung von Handelsumlenkungen in einer Freihandelszone", in: Außenwirtschaft, 1958, Jahrg. 13, Bern

2) Bail, Theodor "Das Zollgesetz 1961 - eine neue Stufe in der Entwicklung des deutschen Zollrechts", in: Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern, 1961, Nr. 12

3) Boeckh, von Hans "Welche Änderungen wirtschaftspolitischer Daten wird der Gemeinsame Markt bringen?", in: Recht der Internationalen Wirtschaft, Bremen 1957, Heft 7

4) Bolder, Otto "Die konjunkturpolitischen Zollsenkungen", in: Zeitschr. f. Zölle und Verbrauchsteuern, 1956, Nr. 15/16

5) Bolder, Otto "Der Deutsche Zolltarif", in: Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern, 1957, Nr. 21/22

6) Bolder, Otto "Vom Zolltarif der Europäischen Gemeinschaften", in: Zeitschr. f. Zölle und Verbrauchsteuern, 1957, Nr. 12

7) Bolder, Otto "Gesetzgeberische Vorhaben der Bundesregierung zum Deutschen Außentarif 1961", Referat gehalten vor dem Außenhandelsausschuß des Deutschen Bundestages am 13.4.61, (nicht veröffentlicht)

8) Bolder, Otto "Der Deutsche Zolltarif 1961", in: Zeitschr. f. Zölle und Verbrauchsteuern, 1961, Nr. 5

9) Brzosniowsky, Iwan "Das Wiederaufleben der Zollpolitik", in: Mitteilungen des wirtschaftswissenschaftlichen Instituts der Gewerkschaften, Köln 1951, Nr. 11

10) Conrad, Helmut "Der gleitende Mischzoll", in: Zeitschr. f. Zölle und Verbrauchsteuern, 1954, Nr. 5/6

11) Conrad, Helmut "Verzollungsmaßstäbe", in: Zeitschr. f. Zölle und Verbrauchsteuern, 1953, Nr. 15/16

12) Dithmar, Ulrich "Der allgemeine Zollsenkungsplan des GATT", in: Zeitschr. f. Zölle und Verbrauchsteuern, 1955, Nr. 1/2

13) Eichhorn, Fritz "Auf dem Wege zur Europäischen Zollunion", in: Außenhandel, Juni 1949

14) Eichhorn, Fritz "Auf dem Wege zur Zolltarifreform", in: Zeitschr. f. Zölle und Verbrauchsteuern, 1949, Nr. 9

15) Eucken, Walter "Die Wettbewerbsordnung und ihre Verwirklichung", in: ORDO, Bd. 2, 1949

Aufsätze

16) Feldmann, Kurt "Finanz- und Steuerpolitik in der europäischen Integration", in: Wirtschafts- und steuerpolitische Fragen der europäischen Integration, Deutscher Industrie und Handelstag, 1959, Heft 61

17) Galleiske "Das neue Zolltarifgesetz", in: Zeitschr. f. Zölle und Verbrauchsteuern, 1951, Nr. 19/20

18) Gast, Georg "Finanzpolitische Probleme des Gemeinsamen Marktes", in: Finanzarchiv, 1959, Bd. 2 Tübingen

19) Gebhardt, Fritz "Die Zollunion im Rahmen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft", herausgegeben von der Bundesstelle für Außenhandelsinformation, Köln etwa 1959

20) Gebhardt, Fritz "Der Gemeinsame Zolltarif in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft", in: Europäische Wirtschaft, 1959, Nr. 2

21) Giersch, Herbert "Freihandel als Aufgabe", in: Zeitschr. f. Zölle und Verbrauchsteuern, 1951, Bd. 108

22) Giersch, Herbert "Einige Probleme der kleineuropäischen Zollunion", in: Zeitschr. f. gesamte Staatswissenschaft, 1957, Bd. 113 Tübingen

23) Groß, Herbert "Deutschland in Torquay", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), Nr. 225 v. 28.9.50

24) Groß, Herbert "Torquay gewinnt an Gewicht", in: FAZ, Nr. 229 v. 27.12.50

25) Groß, Herbert "Torquay - ein Erfolg?", in: FAZ, Nr. 76 v. 2.4.51

26) Groß, Herbert "Europamarkt und USA", in: Europas Märkte wachsen zusammen, mit einer Einführung von Müller-Armack, Stuttgart, September 1961

27) Hallstein, Walter "Zollunionen und Freihandelszone", in: Bulletin der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, 1959, Nr. 1

28) Hallstein, Walter "Die Gründe und Wirkungen der Beschleunigung", in: Europa-Brücke, 1962, Nr. 1

29) Hinst, Bernhard "Zollprobleme der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Freihandelszone", in: Recht der Internationalen Wirtschaft, Bremen 1957, Jahrg. 3, Heft 4

Aufsätze

30) Junckerstorff, K. "Handelscharta und Zollunion", in: Außenhandel, Nov. 1949

31) Kahmann, Hannedore "Der Gemeinsame Markt im Kreuzfeuer der GATT-Kritik", in: Europa-Archiv, 1958, Jahrg. 13

32) Kermann, Karl "Europas handelswirtschaftliche Einheit", in: Schriftenreihe zum Handbuch für Europäische Wirtschaft, Baden-Baden, 1960, Heft 16

33) Koch, Karl "Ausgleichsabgabe und Angleichungszoll", in: Zeitschr. f. Zölle und Verbrauchsteuern, 1961, Nr. 2

34) Koch, Karl "Angleichungszoll für Fondantmasse", in: Zeitschr. f. Zölle und Verbrauchsteuern, 1961, Nr. 5

35) Kuehn, "Das Gesetz des Wirtschaftsrates über Zölle und Verbrauchsteuern vom 11.3.49", in: Zeitschr. f. Zölle und Verbrauchsteuern, 1949, Nr. 10

36) Küng, Emil "Westeuropäische und universelle Wirtschaftsintegration", in: Außenwirtschaft, 1952, Jahrg. 7

37) Küng, Emil "Zölle oder Kontingente", in: Außenwirtschaft, Bd. 1954, Jahrg. 9

38) Lauberau-Metz "Am 1. Januar 1959: Neues Zolltarifgesetz und Deutscher Zolltarif 1959", in: Zeitschr. f. Zölle und Verbrauchsteuern, 1958, Nr. 11

39) Lauberau, Horst "Der Angleichungszoll", in: Zeitschr. f. Zölle und Verbrauchsteuern, 1961, Nr. 7

40) Leonardy-Adler "Die Zölle im Lichte der Zollpolitik", in: Die Zollpraxis, 1957, Nr. 7

41) Leonardy-Adler "Die Zölle im Lichte der Zollpolitik", in: Die Zollpraxis, 1957, Nr. 8

42) Leschinsky, H. "Das neue Zollgesetz vereinfacht das Verfahren", in: Stuttgarter Zeitung, Nr. 13 v. 17.1.62

43) Liebich, F.K. "Das GATT", in: Schriftenreihe zum Handbuch f. Europäische Wirtschaft, 1961, Bd. 19

44) Lipsey, R.G. "The Theory of Customs Unions", in: Trade Diversion and Welfare, in: Economica, Vol. 24, Febr. 57

45) Lipsey, R.G. "The Theory of Customs Unions: A General Survey", in: The Economic Journal, Vol. 70, 1960

Aufsätze

46) Makower-Morton "A Contribution Towards a Theory of Customs Unions", in: The Economic Journal, 1953, Vol. 63

47) Maltzan, von "Das Ergebnis der Zollverhandlungen", in: FAZ, Nr. 128 v. 6.6.51

48) Martinstetter, A. "Die Zollgrenze", in: Zeitschr. f. gesamte Staatswissenschaft, 1951, Bd. 107

49) Meyer, F.W. "Volkswirtschaftliche Probleme des deutschen Außenhandels", in: Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd. 1 + 2 N.F., 1949/50, Berlin

50) Mensching, H. "Die deutsche Zoll- und Verbrauchsteuerverwaltung vom Mai 1945 bis Ende 1948", in: Zeitschr. f. Zölle und Verbrauchsteuern, 1949, Nr. 8

51) Miksch, Leonhard "Zur Theorie des Gleichgewichts", in: ORDO, Bd. 1, 1948

52) Miksch, Leonhard "Der Weg zur Europa-Union", in: FAZ, Nr. 41 v. 17.2.51

53) Müller-Armack, Alfred "Soziale Marktwirtschaft", in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9, S. 390 ff.

54) Nydegger, Alfred "Bemerkungen zum Problem des nominellen und effektiven Zollschutzes", in: Außenwirtschaft, Bd. 1956, Jahrg. 11

55) Otto, Ernst "Die deutsche Industrie im Gemeinsamen Markt", in: Schriftenreihe zum Handbuch für Europäische Wirtschaft, 1957, Ffm., Heft 3

56) Pfeiffer, Ludwig "Der Deutsche Zolltarif 1959", in: Die Zollpraxis, 1958, Nr. 12

57) Pfeiffer, Ludwig "Der Gemeinsame Zolltarif der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft", in: Die Zollpraxis, 1960, Nr. 3

58) Pfeiffer, Ludwig "Der Deutsche Zolltarif 1960", in: Die Zollpraxis, 1960, Nr. 7

59) Pfeiffer, Ludwig "Der Gemeinsame Zolltarif der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft nach dem Beschluß des Rates der EWG v. 20.7.60", in: Die Zollpraxis, 1960, Nr. 10

60) Pingel, Klaus "Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und das GATT", in: Zeitschr. f. Zölle und Verbrauchsteuern, 1959, Nr. 12

61) Posse, Hans "Vorzugszölle, eine handelspolitische Studie", in: Der Volkswirt, Januar 1950

Aufsätze

62) Posse, Hans "War Torquay ein Erfolg?", in: Der Volkswirt, 1951, Nr. 18

63) Recker, Anton "Zum Gleitzoll und gleitenden Mischzoll", in: Zeitschr. f. Zölle und Verbrauchsteuern, 1954, Nr. 15/16

64) Ritschl, Hans "Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik", in: Weltwirtschaftliches Archiv, 1950, Bd. 65, S. 218 ff.

65) Rittershausen, Heinrich "Die theoretischen Grundlagen der zwischenstaatlichen Preispolitik", in: Weltwirtschaftliches Archiv, 1944, Bd. 59

66) Roßbach, Max "Der autonome Zolltarif", in: Der Volkswirt, 1951, Nr. 20

67) Rosprich, H.B. "Außenzolltarif und Diskriminierung im EWG-System", in: Europäische Wirtschaft, 1959, Nr. 3

68) Salin, Edgar "Friedrich List und der europäische Zollverein", in: Zeitschr. f. Zölle und Verbrauchsteuern, 1960, Nr. 3

69) Schädel, Walter "Finanzzölle und EWG", in: Zeitschr. f. Zölle und Verbrauchsteuern, 1959, Nr. 3

70) Schauenburg, von W. "Torquay im entscheidenden Stadium", in: Der Volkswirt, 1951, Nr. 4

71) Schmitt, Mathias "Ein neues Blatt europäischer Geschichte", in: Handelsblatt, Nr. 17 v. 8./9.2.57

72) Siegert, Erich "Wertzölle oder spezifische Zölle", in: Zeitschr. f. Zölle und Verbrauchsteuern, 1949, Nr. 12

73) Siegert, Erich "Zölle" in: Handbuch der Finanzwissenschaften, Tübingen, 1956, Bd. 2

74) Stopper, Edwin "Integration, Außenhandel und Produktion", in: Außenwirtschaft, 1958, Jahrg. 13

75) Terhalle, Fritz "Geschichte der deutschen öffentlichen Finanzwirtschaft vom Beginn des 19ten Jahrhunderts bis zum Schlusse des zweiten Weltkrieges", in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Tübingen 1952, Bd. 1, S. 274 ff.

76) Wockenfoth, Kurt "Deutsche Zollpolitik", in: Der Volkswirt, 1951, Nr. 40

77) Wockenfoth, Kurt "Deutsche Zollerhöhungen fast ausgeschlossen", in: Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, 1958, Nr. 1

Aufsätze

78) Wockenfoth, Kurt "Die Bedeutung der Zölle als Mittel der Preispolitik", in: Wirtschaftsdienst, 1960, Bd. 40, Heft 10

79) Wockenfoth, Kurt "Die Zollmaßnahmen in der EWG am 1.1.61", in: Europäische Wirtschaft, 1960, Nr. 22

80) Zepf, "Die Regelung der Wertverzollung im Zolltarifgesetz und in der Wertzollordnung", in: Zeitschr. f. Zölle und Verbrauchsteuern, 1951, Nr. 19/20

Zeitschriften und sonstige Quellen [1]

1) Aktenmaterial des Bundesministeriums der Finanzen (nicht veröffentlicht)

2) Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel

3) Außenhandelsdienst der Industrie- und Handelskammern und der Wirtschaftsverbände, Frankfurt/Main

4) Außenhandel, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, Erscheinungsort: Stuttgart und Mainz

5) Außenwirtschaft, Bern

6) Bericht, Dritter, über die Durchführung des Allgemeinen Zoll- und und Handelsabkommens, Mai 1952

7) Berichte und Informationen aus den Europäischen Gemeinschaften, Bonn

8) Besatzungsstatut, Ffm. 1950

9) Bulletin der EWG, Brüssel

10) Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Bonn

11) Bundesgesetzblatt, Bonn

12) Bundeszollblatt, Bonn

13) Denkschrift der Bundesregierung zur Begründung zum Entwurf eines Zolltarifgesetzes (nicht veröffentlicht), 1951

14) Deutsches Handelsarchiv, Köln

15) Düsseldorfer Leitsätze der CDU, 1949, Sonderdruck des Deutschland-Union-Dienstes, v. 15.7.49

16) Europa-Archiv, Frankfurt/Main

17) Europa-Brücke, Frankfurt/Main

18) Europäische Wirtschaft, Baden-Baden

19) Finanzarchiv, Tübingen

20) Frankfurter Allgemeine Zeitung

21) Gesamtberichte über die Tätigkeit der Gemeinschaft, herausgegeben von der EWG-Kommission, Brüssel

22) Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Bonn

1) Teilweise bei Aufsätzen bereits erwähnt

Zeitschriften und sonstige Quellen

23) Gesetzblatt der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, Frankfurt/Main

24) Gewerkschaftliche Monatshefte, Köln

25) Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministeriums, Göttingen

26) Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats bei der Verwaltung für Wirtschaft des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, Göttingen

27) Handelsblatt, Düsseldorf

28) Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Stuttgart, Tübingen, Göppingen

29) Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Stuttgart

30) Kensing: Archiv der Gegenwart, Bonn, Wien, Zürich

31) Kurzberichte über die Arbeiten am Gemeinsamen Zolltarif, Bundesministerium der Finanzen (nicht veröffentlicht)

32) Merkblätter für den Außenhandel, Dresdener Bank, Stuttgart, Januar 1962

33) Mitteilungen des Wirtschaftswissenschaftlichen Instituts der Gewerkschaften, Köln

34) ORDO, Jahrbücher für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bad Godesberg

35) Protokolle über die Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Bonn

36) Reichsabgabenordnung, Bonn, Ausgabe 1962

37) Reichsgesetzblatt, Berlin

38) Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Leipzig und Berlin

39) Schriftenreihe zum Handbuch für Europäische Wirtschaft, Baden-Baden

40) Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik

41) Statistische Informationen des Statistischen Amtes der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel

42) Statistisches Jahrbuch, Berlin, nach Kriegsende Stuttgart - Köln

43) Steuer- und Zollblatt, Hamburg

Zeitschriften und sonstige Quellen

44) Stuttgarter Zeitung

45) Volkswirt, Der, Frankfurt/Main

46) Weltwirtschaftliches Archiv, Hamburg

47) Wertzollordnung, Bonn

48) Wirtschaftsdienst, Hamburg

49) Wörterbuch der Volkswirtschaft, Bd. III, 1933, Jena

50) Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Stuttgart

51) Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Tübingen

52) Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern, Bonn

53) Zeitschrift für Nationalökonomie, Wien

54) Zoll-Ertrags-Statistik des Bundesministeriums der Finanzen (nicht veröffentlicht)

55) Zollpolitisches Memorandum des Deutschen Gewerkschaftsbundes an die Bundesregierung v. 7.8.1952, Düsseldorf

56) Zollpraxis, Die, Hamburg

LEBENSLAUF

Ich wurde am 2. Februar 1928 in Flensburg als Sohn des Diplom-Handelslehrers Otto Schade und seiner Ehefrau Luise, geb. Wellershoff, geboren.

Von 1934 bis 1938 besuchte ich die Volksschule in Altena (Westf.). Von 1938 bis 1947 - unterbrochen durch eine 15 monatige Militärdienstzeit - besuchte ich die Oberschule für Jungen in Lüdenscheid (Westf.). Nach Ablegung des Abiturs war ich vom Oktober 1947 bis Juli 1951 an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Frankfurt/Main immatrikuliert und legte dort die Prüfungen als Diplom-Volkswirt und Diplom-Kaufmann ab. Nach einer mehrjährigen Tätigkeit im öffentlichen Dienst und in der Industrie begann ich 1954 ein Studium der Pädagogik an der Universität Frankfurt/Main, das ich ein Jahr später mit der Prüfung als Diplom-Handelslehrer abschloß.

Nach Ablegung der zweiten Dienstprüfung für das höhere Lehramt in den Ländern Hessen und Baden-Württemberg wurde ich im Jahre 1960 in Stuttgart zum Studienrat ernannt.

Von 1960 an war ich neben meiner Berufstätigkeit Gasthörer an der Rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Tübingen und bestand dort im Juli 1963 die mündliche Doktorprüfung.